



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

THAIRINE SANTOS BARRETO

**ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO NEOLIBERAL: ALGUMAS
CONSIDERAÇÕES A PARTIR DE DADOS DO CENSO SUAS 2014**

SÃO CRISTOVÃO-SE

2017

THAIRINE SANTOS BARRETO

**ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO NEOLIBERAL: ALGUMAS
CONSIDERAÇÕES A PARTIR DE DADOS DO CENSO SUAS 2014**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social. Orientador: Prof.^a Dr.^a Josiane Soares Santos.

SÃO CRISTOVÃO- SE

2017

THAIRINE SANTOS BARRETO

**ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO NEOLIBERAL: ALGUMAS
CONSIDERAÇÕES A PARTIR DE DADOS DO CENSO SUAS 2014**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social. Orientador: Prof.^a Dr.^a Josiane Soares Santos.

Aprovado em:

Prof.^o Msc. Josiane Soares Santos (Orientadora)

Prof.^a Dr.^a Clarissa Andrade Carvalho (Examinador 01)

Prof.^a Msc. Laryssa Gabriella Gonçalves dos Santos (Examinadora 02)

*A Deus, que nos criou e foi criativo nesta tarefa. Seu fôlego de vida em mim,
foi sustento e me deu coragem para questionar realidades, ao meu pai
Edmilson de Jesus Barreto e a Minha Mãe Givalda Bispo dos Santos e
Minha irmã Thauany Santos Barreto.*

Agradecimentos

A produção deste trabalho apresentou muitos percalços, mas cheios de aprendizado e conquistas. E neste momento que se encerra esta fase é chagada a hora de agradecer a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para esta conquista. “Afiml ninguém é bom sozinho”.

Agradeço primeiramente a Deus autor e consumidor da minha fé; a Ele que é o senhor da minha vida e que me deu o dom da sabedoria e do conhecimento para colocar em pratica o aprendido e por estar presente em todos os momentos da minha vida.

Aos meus pais Edmilson de Jesus Barreto e Givalda de Jesus Barreto pelo apoio e carinho que a mim foi dado, por me ensinar o caminho certo, respeito e dedicação. À minha mãe por todas as suas orações e companheirismo e ao meu pai por estar sempre comigo. A minha irmã Thauany por ser luz não só para mim, mas para todos a sua volta; por tornar minha vida mais leve e feliz e me ensinar a ser Santa kk.

Aos meus avós tios e tias que sempre vibraram com minhas vitórias e que sempre me amaram e demonstraram seu amor, o que é de fundamental importância já que uma pessoa amada é capaz de realizar o impossível.

Agradeço a todos/as professores/ por ensinar como de fato ser uma Assistente Social; a dedicação em compreender minhas faltas, pelas inúmeras discussões políticas e teóricas que me ensinaram a ser uma cidadã e pensar a sociedade de forma crítica. Parte do que sou devo a cada um/a de vocês. Em especial, a orientadora Josiane Soares que me ajudou a, enfim, concluir essa etapa tão importante para formação acadêmica.

Aos que por falha de memória não possam estar citados, mas com certeza dedico todo o meu carinho e gratidão. A todas as pessoas tão importantes no meu caminhar, muito OBRIGADA!

O dever é uma coisa muito pessoal; decorre da necessidade de se entrar em ação e não da necessidade de insistir com os outros para que façam qualquer coisa. (Santa Tereza de Calcutá)

RESUMO

O presente estudo teve o objetivo de discutir a política de assistência Social no Brasil no contexto neoliberal como mecanismo de enfrentamento da “ questão social”. Através de pesquisa bibliográfica e da realização de revisão bibliográfica situou-se a política de assistência social como forma de enfrentamento à “questão social” sob o capitalismo e suas configurações com o neoliberalismo à medida em que o Estado assume um novo perfil. Para alcançar os objetivos dessa pesquisa foram analisados os dados do Censo SUAS, o que nos levou a compreender que o financiamento de 2004 a 2014, embora tenha alcançado aumentos anuais, não impactou na qualidade dos serviços e dos equipamentos, pois a maior parte dos recursos foi destinada para os programas de transferência de renda. No tocante ao quadro de trabalhadores da assistência social, a maioria tem baixa escolaridade e seus vínculos empregatícios são precários.

Palavras-chave: Política de Assistência Social. Financiamento. Equipamentos e recursos humanos.

ABSTRACT

The present study aimed to discuss the social assistance policy in Brazil in the neoliberal context as a way of addressing the "social issue". Through bibliographic research and the accomplishment of a bibliographical review, social assistance policy was placed as a way of confronting the "social question" under capitalism and its configurations with neoliberalism as the state assumes a new profile. In order to achieve the objectives of this research, the data of the SUAS Census was analyzed, which led us to understand that the financing from 2004 to 2014, although having reached annual increases, did not impact on the quality of services and equipment, since most of the resources was earmarked for income transfer programs. With regard to the social assistance workers, the majority have low levels of schooling and their employment relationships are precarious.

Keywords: Social Assistance Policy, Financing, equipment and human resources.

LISTA DE SIGLAS

FGTS- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

MOBRAL- Programa de Integração Social e o Movimento Brasileiro de Alfabetização

LOAS- Lei Orgânica da Assistência

CF- Constituição Federal

EC- Emenda Constitucional

PNAS- Política Nacional de Assistência Social

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social.

PAIF- Programa de Atenção Integral

PSC- Família Prestação de Serviços à comunidade

LA- Liberdade Assistida - LA).

CREAS- Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

PAEFI- Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

MDS- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome

DRU- Desvinculação de Receitas da União

NOB/RH/SUAS- Normas Operacionais Básicas dos Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Evolução dos recursos da União na Assistência Social 2002 a 2014 (em bilhões)

Tabela 2- Evolução dos Recursos da União nos Programas de Transferência de Renda (em bilhões)

Tabela 3- Evolução dos Recursos Suas, valores executados 2004 a 2013 (em bilhões)

Tabela 4- Evolução dos recursos do SUAS, valores executados segundo os entes federativos de 2004 a 2013

Tabela 5- Evolução da quantidade de trabalhadores na secretaria Municipal da Assistência Social de 2010 a 2014

Tabela 6- Percentual de trabalhadores nas secretarias Municipais de Assistência Social, segundo o vínculo –Brasil 2010-2014

Tabela 7- Percentual de trabalhadores nas secretarias Municipais e Estaduais de Assistência Social, segundo escolaridade - Brasil 2010-2014

Tabela 8- Percentuais de profissionais lotados nas unidades públicas/ privados que oferta serviços Socio Assistenciais segundo escolaridade / vínculo

Tabela 9- Formação Profissional dos trabalhadores do CRAS e CREAS

Tabela 10- Evolução da quantidade de CRAS- Brasil, 2007 A 2014

Tabela 11- Evolução da quantidade de CREAS- Brasil, 2009 A 2014

Tabela 12- Quantidade Média de CRAS por Município Segundo Grandes Regiões –Brasil 2007 a 2014

Tabela 13- Evolução da quantidade de CREAS segundo Grandes Regiões –Brasil 2009 a 2014

Tabela 14- Evolução dos CRAS segundo situação do imóvel – Brasil 2007 a 2014

Tabela 15- Evolução dos CREAS segundo situação do imóvel –Brasil 2009 A 2014

Tabela 16- Evolução dos CRAS segundo condições de acessibilidade de acordo com a ABNT - Brasil 2010 a 2014

Tabela 17- Evolução dos CREAS segundo condições de acessibilidade de acordo com a ABNT - Brasil 2010 a 2014

Tabela 18- Percentual de CRAS e CREAS por existência de acessibilidade segundo a situação do imóvel de acordo com ABNT_ Brasil 2014

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO:	12.
CAPÍTULO I: “QUESTÃO SOCIAL” E SUAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO NO CAPITALISMO	14.
1.1 “QUESTÃO SOCIAL”: ELEMENTOS CONCEITUAIS E SUAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO ATÉ OS ANOS GLORIOSOS DO CAPITAL	14.
1.2 - NEOLIBERALISMO E A “QUESTÃO SOCIAL”	20.
1.2.1 – “QUESTÃO SOCIAL” NO BRASIL E SUAS CONFIGURAÇÕES CONTEMPORÂNEAS	28.
CAPÍTULO II: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	33.
2.1 – A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ATÉ O PERÍODO DA DITADURA MILITAR	33.
2.2- REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E AS CONQUISTAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	37.
2.2.1 – AS PREVISÕES LEGAIS E NORMATIVAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	43.
CAPÍTULO III- IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO CONTEXTO NEOLIBERAL	52.
3.1 FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SUAS	52.
3.2 – IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NO QUADRO DE RECURSOS HUMANOS DO SUAS	61.
3.3 – ESTRUTURA DE OFERTA DE SERVIÇOS E PRECARIEDADE DOS EQUIPAMENTOS NO SUAS	66.
CONSIDERAÇÕES FINAIS	73.
REFERÊNCIA	75.

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) tem como objetivo discutir a política de assistência Social no Brasil no contexto neoliberal como mecanismo de enfrentamento à “questão social” no capitalismo.

A escolha do objeto se deu por meio de um grande percurso, pois a primeira vez que me matriculei na disciplina (2015), o mesmo foi definido como sendo a análise da territorialidade na política de Assistência Social da cidade de Ribeirópolis a partir do CRAS. Naquela ocasião não cheguei a concluir o TCC II e, ao retomá-lo em 2017 após mudança de orientação, avaliamos que por motivos de tempo e exequibilidade na produção do TCC seria mais adequado não realizar a pesquisa empírica originalmente prevista e, embora mantendo o tema (política assistência social), deveríamos analisar os dados do Censo SUAS 2014 com foco nos seguintes aspectos: financiamento, recursos humanos e equipamentos.

Os objetivos específicos estabelecidos diante desse novo objeto foram os seguintes: situar as configurações atuais da política de assistência social no Brasil como mecanismo de enfrentamento à questão social no capitalismo e analisar a implementação do SUAS observando-se os dados sobre financiamento e seus impactos nas formas de contratação e oferta de equipamentos. Para a realização deste trabalho foram utilizadas a revisão bibliográfica e pesquisa bibliográfica dos dados do censo SUAS 2014.

Diante de várias reflexões que surgiram a partir dos estudos, o presente TCC tratou ofensiva neoliberal e como impactou diretamente a forma como o financiamento da Política Nacional de Assistência Social acontece, assim como as condições de funcionamento dos seus equipamentos e as condições de trabalho dos profissionais que operacionalizam o SUAS. A partir de algumas considerações dos dados do censo SUAS. O TCC estrutura-se em três capítulos.

No primeiro evidenciamos como a “questão social” se apresenta na sociedade e as respostas dadas a ela, dependendo do estágio capitalista em que se encontra, sinalizando algumas das suas características através de elementos conceituais de suas formas de enfrentamento até os anos gloriosos do capitalismo. Situamos ainda como após a crise de lucratividade do capital se redefinem as formas de enfrentamento à “questão social”, resultando no neoliberalismo e seus impactos sobre o trabalho, as formas de contratação e como isso rebate no Brasil mediante suas particularidades.

No segundo capítulo tratamos, de forma resumida, da história recente da política de assistência social. Iniciamos a discussão a partir da ditadura, no interior da qual a assistência

tinha um viés moralizador e policial enfatizando que o perfil da assistência que temos hoje é resultado de uma luta histórica marcada por princípios conservadores. Apresentamos em seguida uma análise de como se configura a assistência social no contexto das conquistas obtidas pós redemocratização do Brasil, quando passou a ser entendida como direito e vem sofrendo grandes impactos com a ofensiva neoliberal, embora tenhamos avançado em sua estruturação sob a promulgação das leis e normativas da PNAS e do SUAS.

No capítulo três analisamos os impactos da ofensiva neoliberal sob o financiamento e suas consequências na oferta de equipamentos e recursos humanos para implementação do SUAS. Foram abordados alguns dos impactos do desfinanciamento da estrutura do SUAS sob as formas de contratação e o grau de escolaridade dos trabalhadores, assim como os critérios de acessibilidade e as situações dos imóveis.

Ao final, são apresentadas as conclusões a que chegamos em relação à temática e apontamentos a respeito das tendências do desfinanciamento na atualidade, que tendem a se aprofundar com a Emenda Constitucional resultado da PEC 55, levantando possíveis discussões sobre os demais dados do Censo Suas ainda não estudados.

CAPITULO I: “QUESTÃO SOCIAL” E SUAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO NO CAPITALISMO

Para situar a política de assistência social como parte das ações de enfrentamento à “questão social” se faz necessário inicialmente compreender os mecanismos de sua produção e reprodução no capitalismo. Nesse sentido, pretendemos evidenciar com o presente capítulo que a forma como a “questão social” se apresenta na sociedade e as respostas dadas a ela dependem do estágio em que o capitalismo se encontre.

Mas, independentemente de sua fase, algumas características se mantêm, pois o que se modificou ao longo da história foi o modo de acumulação/regulação e não o modo de produção. Portanto, serão abordados os mecanismos básicos de reprodução do modo de produção capitalista entendendo que o mesmo, desde sua origem, se caracteriza como excludente, desigual e contraditório por sua sustentação na exploração do homem pelo homem. Isso nos leva a afirmar que a contradição capitalista não deixou de existir ou foi resolvida e, em função disso, também não o foi a “questão social”.

Na sociedade atual as principais expressões da “questão social” são o desemprego e a pauperização dele decorrente que são resultados do processo de contradição entre o capital e o trabalho e da colocação dessas expressões no cenário político, segundo as particularidades de cada país – o que nos fez sinalizar também neste capítulo, algumas características da “questão social” no Brasil.

1.1 -“QUESTÃO SOCIAL”: ELEMENTOS CONCEITUAIS E SUAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO ATÉ OS ANOS GLORIOSOS DO CAPITAL

É preciso começar essas reflexões identificando conceitualmente o que estamos denominando por “questão social”. Entender a “questão social” como sinônimo de pobreza absoluta não auxilia na caracterização dos fatores que incidem sob sua reprodução e que estão associados a um momento histórico específico: o da constituição da sociabilidade burguesa. Senão vejamos: a miséria e a fome, por exemplo, sempre fizeram parte do cotidiano da humanidade ao longo de sua história. Mas até um determinado momento, elas eram resultado do pouco domínio que o homem possuía em relação aos elementos da natureza. As grandes secas e as catástrofes naturais comprovam isso. Entretanto, a partir do momento em que o homem aprimorou suas capacidades ampliando o domínio sob os elementos naturais através

do desenvolvimento de forças produtivas ocasionado pelo trabalho, o que era produto das causas naturais (fome, miséria) deixou de ser.

Ao dominar a natureza o homem conseguiu produzir excedentes, ou seja, mais do que precisava para sobreviver. Muito antes do capitalismo, ao invés de continuar compartilhando o produzido entre todos passou a se apropriar desse excedente de forma desigual. É exatamente com a apropriação desigual do excedente entre grupos sociais distintos que têm origem as classes sociais e a desigualdade, ocasionando as condições de desumanidade às quais as pessoas são submetidas.

Nesse contexto as condições de pauperismo se complexificaram e pioraram quando uma classe social se apropriou da terra e dos instrumentos de produção, restando aos trabalhadores apenas a opção de vender a força de trabalho. Percebe-se, portanto, que pauperismo sempre existiu de uma forma ou de outra, mas só se tornou “questão social” depois da Primeira Revolução Industrial. Nesse momento os trabalhadores percebem que a pobreza a que estavam submetidos não era resultado de causas naturais, mas sim do processo de exploração capitalista. Isso é transformado em demanda política quando, em sua organização coletiva, os trabalhadores começam a se reconhecer enquanto classe.

Nas sociedades anteriores à ordem burguesa, as desigualdades, as privações etc. decorriam de uma escassez que o baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas não podia suprimir (e a que era correlato um componente ideal que legitimava as desigualdades, as privações que legitimavam as desigualdades, as privações etc.); na ordem burguesa constituída, decorrem uma escassez produzida socialmente, de uma escassez que resulta necessariamente da contradição das forças produtivas (crescentemente socializadas) e as relações de produção (que garantem a apropriação privada do excedente e a decisão privada da sua destinação). A “questão social”, nesta perspectiva teórica-analítica, não tem a ver com o desdobramento social de ordem burguesa herdou ou como traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital. (NETTO, 2001, p.46)

A “questão social” é resultado do processo de exploração da sociedade capitalista, ou seja, é produto de como o homem se organizou e se organiza para atender as suas necessidades tendo como pressuposto a propriedade privada dos meios de produção.

As legislações sociais inicialmente promulgadas para dar conta da “questão social” no século XIX eram punitivas, restritivas e agiam na relação entre assistência social e o trabalho forçado. De acordo com Castel (1998) apud Behring e Boschetti (2010, p. 48) “a regulação do trabalho que antecede a revolução industrial tem alguns fundamentos: estabelecer o imperativo do trabalho, que todos dependem da força de trabalho para sobreviver, obrigar o

pobre aceitar qualquer trabalho oferecido”. Castel (Idem) ainda afirma que as leis trabalhistas tinham o objetivo de manter e impedir a livre circulação, fazendo que o trabalhador ficasse preso a essa lógica.

Com a revolução industrial as leis trabalhistas e outras políticas sociais foram resultados de uma longa guerra civil entre capitalistas e trabalhadores e essa lei garantia a jornada de trabalho, mas não diminuiu a ação repressiva do Estado.

Foram poucas as conquistas realizadas pelos trabalhadores frente ao Estado principalmente no período do capitalismo concorrencial, pois entendia-se que a regulação aconteceria pela busca individual do bem-estar e, como consequência, o bem-estar coletivo seria alcançado. Esse perfil só começa a ser mudado na passagem do capitalismo concorrencial ao Monopolista se generalizando nos chamados anos gloriosos do capital com a introdução do pensamento keynesiano.

A fase conhecida como anos gloriosos do capital recebe esse nome, pois a economia apresenta um crescimento econômico nunca visto anteriormente, que não se repetiria mais. As crises cíclicas do capital não foram superadas, mas seus impactos foram diminuídos, pelas intervenções do Estado (sob ideais de inspirações de Keynes). Isso ocorre em um momento histórico em que o capitalismo foi altamente criticado e questionado pela força socialista, sob a liderança da Rússia, que se fortaleceu após a vitória contra o governo fascista. Neste período, a classe trabalhadora conquistou uma enorme legitimidade, impondo limites à exploração monopolista e a direção política, econômica e militar do imperialismo foi transferida para os Estados Unidos. A esse respeito Netto afirma:

Mas o verdadeiro suporte, no domínio da economia, era uma **onda longa expansiva**, na qual “os períodos cíclicos de prosperidade [são] mais longos e intensos, e mais curtas e mais superficiais as crises cíclicas” (Mandel, 1982:85): as crises não foram suprimidas, mas seus impactos viram-se reduzidos (em vez das depressões, *recessões*) e as retomadas foram rápidas e intensas; pode-se dizer que as crises constituíram uma série de pequenos episódios num arco em que o crescimento econômico mostrou-se dominante. Os “anos dourados” expressam exatamente esta onda longa de expansão econômica (que não foi a primeira a registrar-se na história do capitalismo), durante a qual as taxas de lucros mantiveram-se ascendentes entre o fim da segunda Guerra Mundial e segunda metade dos anos sessenta. (NETTO, 2006, p. 213)

O que aconteceu com o capitalismo nessa fase só foi possível graças à realização de um acordo entre os sindicatos representantes dos trabalhadores (que, nessa época, estavam

fortemente organizados) os capitalistas e o Estado. Desse modo, a ideia de Keynes¹ pôde ser colocada em prática. O modelo de acumulação era Taylorista-fordista. Sua produção era em massa e tinha como seu principal símbolo o carro. Era um modelo rígido baseado nas esteiras de produção que, aliado a outras estratégias como o pleno emprego, permitiu o consumo em massa. A classe trabalhadora nesse período estava, como já mencionado, muito organizada e isso refletiu no seu poder de decisão na esfera da produção.

O papel do Estado foi ampliado passando a intervir na economia e nas relações de trabalho com impacto na vida social como um todo. Na economia, investia-se em áreas pouco lucrativas para o capital como, por exemplo, nas indústrias de base. A regulação do trabalho garantiu o que ficou conhecido como Welfare State² ou Estado de Bem-Estar social em que os gastos públicos com políticas sociais foram elevados e universalizados em vários países da Europa Ocidental. Tudo isso permitiu anunciar um “capitalismo democrático” passando a imagem errônea de que o capitalismo não apresentava contradições e que não havia um antagonismo de classe. Esse período não duraria para sempre, pois as contradições e o antagonismo de classe são inerentes ao capital.

Para entender como tais características foram alcançadas precisamos destrinchar as características presentes no capitalismo nesta época. O capitalismo conseguiu se manifestar desta forma como resultado de um novo modelo de acumulação capitalista que apresentava um conjunto de características: a economia baseava-se no mercado financeiro (que era a junção do capital bancário com o capital industrial) no qual a forma empresarial era monopolista e o mundo não possuía barreira para expansão do capital. Essa expansão acontecia através da exportação de capitais, de investimentos e/ou através da implantação de indústrias em outros países, de modo que a vida econômica mundial estava nas mãos de poucos industriais e banqueiros.

¹ John Maynard Keynes nasceu em 5 de junho de 1883 na cidade de Cambridge. Formou-se em economia, seu primeiro livro foi: *The Economic Consequences of the Peace* (As consequências econômicas da paz de 1919) *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro). Seu pensamento baseava-se na ideia de que não poderia ocorrer a escassez de compra no sistema econômico, que o Estado deveria intervir na economia e que o sistema capitalista é permeado por crises e que a mão invisível do capital não daria como resultado o equilíbrio o estado de bem-estar global e a economia. Thais Pacievitch . John Maynard Keynes. Fonte: <https://www.infoescola.com/biografias/john-maynard-keynes/>..

² “O Estado de Bem-Estar Social é proposto pela teoria keynesiana em países da Europa e nos Estados Unidos da América que tinha como princípio de ação o pleno emprego e a menor desigualdade social entre os cidadãos. É erigido pela concepção de que os governos são responsáveis pela garantia de um mínimo padrão de vida para todos os cidadãos, como direito social. É baseado no mercado, contudo com ampla interferência do Estado que deve regular a economia de mercado de modo a assegurar o pleno emprego, a criação de serviços sociais de consumo coletivo, como a educação, saúde e assistência social para atender a casos de extrema necessidade e minimizar a pobreza”. Fonte: [http://www. books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf](http://www.books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf) . As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. Autora: Maria Cristina Piana.

De acordo com Netto e Braz (2006, p.198) na segunda fase do estágio imperialista o padrão de produção baseava-se no seguinte: a organização do trabalho industrial se dava a partir do Taylorismo-fordismo, inicialmente implantado na indústria automobilística que acabou por se universalizar para todas as formas de produção imperialista, tendo a produção em massa, a partir de uma produção homogênea e verticalizada; era necessário também racionalizar ao máximo as atividades realizadas pelos trabalhadores, com o intuito de combater os desperdícios na produção, reduzir o tempo gasto para realizar as atividades e aumentar o ritmo de trabalho.

Para além disso, ocorre a fragmentação e o parcelamento das atividades de trabalho. Essas são reduzidas a um conjunto de ações repetitivas, cuja somatória resulta no trabalho coletivo; o operário para de produzir o todo para produzir a parte que formará o todo, passando a ser visto com um “apêndice” do maquinário, o que permite que ocorra o prolongamento da jornada de trabalho de forma cada vez mais relativa.

Os trabalhos isolados são articulados por uma linha rígida de produção, estabelecendo vínculos às ações individuais, na qual a esteira faz as interligações e determina o ritmo e tempo necessário para realizar as tarefas. Como afirmam Netto e Braz (2006, p. 198) “esse processo juntou a produção em série fordista, com cronometro Taylorista, no qual podia se ver nitidamente a separação entre os trabalhadores que pensam e os que executam as atividades. À grande massa trabalhadora restava as atividades mecânicas e repetitivas”.

Com o incremento da eletrônica na linha de montagem, sob a qual se assentou a automação fixa, com máquinas especializadas se desenvolveu a produção em massa de bens padronizados e provocaram-se mudanças no mundo do trabalho, pois ocorreu uma separação entre aqueles que pensavam a produção e os que executavam o processo de trabalho, exigindo desses últimos pouca ou nenhuma qualificação como já mencionado. Já dos que comandam e determinam setores fundamentais da produção exigia-se alta qualificação.

Com a linha de montagem o trabalho é levado ao operário, impondo-lhe o ritmo no qual deve ser executado e reduzindo seu movimento ao mínimo. No aspecto intelectual há uma redução da necessidade de pensar por parte do trabalhador de modo que todas essas estratégias otimizam o tempo e aceleram a produção.

Como analisa Gramsci (1980 apud ARANHA,1999, p.83-85) o processo de mecanização e automação apresenta contradição ao separar o trabalho intelectual, o pensar, da execução do trabalho, com o objetivo de transformar o assalariado em um “gorila domesticado” de movimentos contínuos e repetitivos, possibilitando que o trabalhador operário durante o trabalho pensasse demais ou, pelo menos, aumentou essa possibilidade.

Isso, por outro lado, ampliou as possibilidades de levá-lo a pensamentos poucos conformistas, favorecendo a luta sindical.

Para que a produção em massa fosse justificada era preciso que a população pudesse e quisesse consumir o que era produzido. Portanto, vinculado ao padrão fordista-taylorista expande-se AMERICAN OF LIFE, isto é, estilo de vida Norte Americano e seu padrão de consumo. Além disso, era preciso que as pessoas tivessem condições de consumir e uma das estratégias foi o crédito ao consumidor facilitando o consumo de um amplo leque de mercadorias desde as mais leves, como roupas, às mais pesadas, como automóveis.

No capitalismo monopolista há uma ampliação do setor terciário que cresceu expressivamente, ocupando uma grande massa da classe trabalhadora assalariada com diferenças de qualificação. Cresce também a mercantilização das atividades humanas como, por exemplo, saúde, educação, lazer e cultura.

Neste contexto o Estado precisa garantir as condições de produção e acumulação capitalista tornando-se, assim, um interventor na economia com objetivo de assegurar os superlucros. De acordo com Netto e Braz (2006, p. 204) “atuou como empresário nos setores básicos e não rentáveis, assumiu o controle de empresas capitalistas não rentáveis, ofereceu subsídios diretos aos monopolistas e lhes assegurou expressamente altas taxas de lucro”. Indiretamente interviu através de compras e encomenda aos monopólios, realizou maciços investimentos em pesquisa e em meios de transportes e infraestrutura. Mas seu grande diferencial foi a regulação das relações de trabalho, a partir do que se dedicava em garantir a preservação e controle contínuo da força de trabalho. Deste modo, o Estado terá a responsabilidade da preservação e reprodução da força de trabalho, no lugar do capital, passando a realizar coesão social, por garantir serviços públicos básicos como habitação, educação, saúde e transporte.

Tal compromisso tinha como base a inserção no mercado de trabalho e na vida de amplos segmentos populacionais, por meio de uma regulação do mercado de trabalho que garantia níveis aceitáveis de empregos, salários, saúde, educação e segurança (por meio dos chamados bens públicos), assim como, em vários casos uma ampliação dos direitos políticos e jurídicos. O Estado de Bem-Estar social, ao mesmo tempo em que socializava partes importantes do custo de reprodução da força de trabalho, participava ativamente do processo de reprodução do capital, mediante o financiamento de infraestruturas, da produção por empresas públicas de bens estratégicos e da implantação de mecanismos protecionistas de atividades produtoras, comerciais e financeiras, essenciais para valorização do capital. (CASTRO, 1994 apud ARANHA, 1999, p.87)

Diante de uma realidade na qual os movimentos operários e sindicais estavam organizados e fortalecidos por partidos comunistas e socialistas, o medo burguês fez com que o Estado intervisse assumindo algumas demandas populares e transformando-as em direitos sociais.

A partir de meados da década de sessenta do século XX as taxas de crescimento declinam rapidamente e a crise do petróleo sela de uma vez o fim do “capitalismo democrático”, ou seja, dos anos gloriosos do capital. Netto e Braz (2006, p. 213) corroboram com esse pensamento ao afirmarem que:

A partir desses anos, porém, *a onda longa expansiva* se esgotou-se. A taxa de lucro rapidamente começou a declinar: entre 1968 e 1973, ela cai, na Alemanha Ocidental, de 16,3 para 14,2%, na Grã-Bretanha, de 11,9 para 11,2%, na Itália, de 14,2 para 12,1% [...] também o crescimento econômico reduziu: *nenhum país capitalista central conseguiu manter as taxas do período anterior*. Entre 1971 e 1973 *dois detonadores* (cf. a nota 3 do capítulo 7) anunciaram o fim que a ilusão do “capitalismo democrático” chegava ou fim: o colapso da ordem financeira mundial, com a decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro. [...] e o choque do petróleo, com a alta dos preços determinada pela *Organização dos Países Exportadores de Petróleo/ OPEP*.

Na tentativa de sair dessa crise, o capital elaborou um conjunto de estratégias que modificaram o mundo em seus aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos. São justamente essas mudanças que levarão alguns autores a discutirem e produzirem estudos acerca da existência de uma “nova” “questão social”. O tópico seguinte abordará de forma mais detalhada quais foram as mudanças sofridas na economia, na cultura, na política, nos aspectos sociais da nova fase do capitalismo, conhecida como neoliberalismo e de como a “questão social” pode ser pensada nesse contexto.

1.2 –NEOLIBERALISMO E A “QUESTÃO SOCIAL”

Com a profundidade da crise que se instala entre as décadas de 1960 a 1970–chegam ao fim dos anos gloriosos do capital e uma onda longa recessiva permeou e permeia a terceira fase do imperialismo levando a uma série de mudanças, políticas, econômicas e sociais. As altas taxas de lucros começam a declinar rapidamente e o crescimento econômico reduzir. De acordo com Netto e Braz (2006) dois detonadores revelaram o fim da ilusão do capitalismo democrático: o rompimento do dólar com o euro, o que levou a um colapso financeiro Mundial e o choque do petróleo. Para além disso, outro vetor político importante foi o

aumento da pressão e organização dos sindicatos exigindo não somente melhorias salariais, mas as frequentes contestações ao modelo de reprodução Taylorista-fordista. Outros sujeitos sociais surgiram na cena política, como os movimentos de categorias específicas, chamadas de minorias, a exemplo dos movimentos negro e feminista.

Na busca de superar a crise e retomar as taxas de lucros e crescimento econômico, uma série de estratégias foi adotada, muito embora não tenham atingido o seu objetivo que é alterar o perfil da onda longa recessiva. Tais estratégias são: reestruturação produtiva, financeirização e ideologia neoliberal; o capitalismo passa de estratégia defensiva para uma ofensiva.

Uma das primeiras ações do capital foi atacar o movimento sindical, já que era a ele atribuído o excesso dos gastos públicos. O ataque se dá por medidas legais restritivas que reduzem o poder de intervenção sindical. Paralelo a isso realizam-se mudanças na esfera da produção, deixando de ser rígida pelo taylorismo-fordismo para ser direcionada pela acumulação flexível que se caracteriza pela flexibilidade no processo de trabalho, no mercado e no consumo, com altas taxas de intensificação tecnológica. Do modelo anterior foi mantida a produção de grande escala, mas agora procurando mercados específicos, a atender as diversidades culturais, as particularidades de consumo e outras estratégias na perspectiva da desterritorialização da produção; ou seja, as indústrias são deslocadas para territórios periféricos ou subdesenvolvidos, nos quais a mão de obra é barata, com ausência de legislação de proteção ao trabalhador e com pouca tradição de lutas sindicais.

Na reestruturação produtiva ocorre uma incorporação de altas tecnologias, que provocaram o desenvolvimento das forças produtivas e a redução do trabalho vivo. Outra consequência da inserção da tecnologia no processo de produção é a expulsão dos trabalhadores do ambiente fabril para setor terciário. Neste setor, muitas vezes a relação de trabalho é estabelecida de maneira informal através de contrato, subcontrato ou terceirização, o que possibilita uma redução da segurança no emprego, perda dos direitos conquistados sem cobertura da proteção social.

Dessa forma, vemos que existe uma dupla mudança na classe trabalhadora: por um lado, verifica-se uma transformação quantitativa dos trabalhadores inseridos ramos ou setores da produção, como por exemplo percebe-se uma importante diminuição em número absoluto de trabalhadores contratados no setor industrial e uma ampliação quantitativa do emprego no setor terciário; mas, por outro lado, constata-se alterações qualitativas na forma de realizar o trabalho, relacionadas com a desespecialização dos operários “tradicionais” e a criação de trabalhadores polifuncionais, conjuntamente com uma requalificação especializada em ramos particulares (por exemplo:

indústria automobilística, siderúrgica, química) (MATTOSO, 1995; ANTUNES, 1995 apud PASTORINI, 2004, p. 32)

Como afirmam Netto e Braz (2006) com a introdução da microeletrônica, de recursos informáticos e robóticos, os trabalhos ligados à produção são afetados provocando implicações. A primeira está relacionada ao trabalho coletivo, o qual vem se expandindo e tornando cada vez mais complexas as operações e atividades intelectuais. A segunda refere-se às exigências sob a força de trabalho, requerendo trabalhadores com altas qualificações e capazes de desempenhar diferentes funcionalidades. Em contraposição aumenta-se o volume de trabalhadores dos quais são exigidos pouca qualificação e que podem ser substituídos a qualquer momento. Então diante deste contexto surgem duas classes de trabalhadores: aqueles que são qualificados e garantem o mínimo de segurança e os precarizados.

A terceira implicação está relacionada à gestão da força de trabalho, no interior da qual a acumulação rígida é modificada e o controle agora é realizado apelando para o envolvimento do trabalhador, valorizando a comunicação e, em tese, reduzindo a hierarquia. Existe um empenho em quebrar a consciência de classe, através de discurso de que a empresa é “sua casa”, de que o êxito pessoal está vinculado ao da empresa, alterando até mesmo a forma a que se refere ao operário e passando a chamá-lo de colaborador.

O modelo de produção Taylorista-Fordista foi substituído pelo Toyotismo, mas essas mudanças apresentaram rupturas e continuidades, ou seja, algumas características do modelo anterior foram aprimoradas e mantidas e outras foram substituídas. Esse novo modelo de produção caracteriza-se pela eliminação do desperdício e a superação da produção em massa. E o que sustenta essa ideia é o *just-in-time* e a *automação com um toque humano* caracterizado também pela acumulação flexível em que o mercado, o processo de trabalho e as demandas de consumo também são flexíveis.

O trabalhador é incentivado à multifuncionalidade, à flexibilidade, a assumir a ideia de equipe e de ser responsável pelo controle de qualidade. Isso estimula o envolvimento dos trabalhadores com a empresa difundindo-se a ideia de *associados*, fazendo com que eles percam a noção da exploração no processo de trabalho.

Uma estratégia é adotada alterando o perfil industrial. Os monopólios passam a externalizar o custo, mantendo o controle da produção, mas repassam às empresas menores a responsabilidade de fabricar; ou seja, uma desterritorialização da produção. Todas essas mudanças recaem ostensivamente sob o trabalhador que precisa lidar com a redução salarial e precarização do emprego, obrigado agora a buscar sustento em mais uma ocupação

simultaneamente. Tais estratégias eram justificadas pelo discurso de que trariam uma ampliação do emprego, o que é um fato desmentido com facilidade, pois em todos os países em que flexibilização do trabalho ocorreu, cresceu o número de desempregados.

Toda a precarização e informalização do trabalho remete à retomada da exploração da força de trabalho a um nível de escravidão ou semi-escravidão. Diante de um crescimento econômico medíocre e um aumento expressivo da “questão social” nota-se que as estratégias adotadas não surtiram os efeitos esperados.

Para sustentar essa série de mudanças gestou-se e difundiu-se a ideologia de um Estado mínimo que ampliasse as margens de movimentação do capital, o chamado neoliberalismo. Essa limitação do poder do Estado foi ideologicamente justificada pela percepção de que a intervenção pública interfere na liberdade dos indivíduos, pois em tese, sua atuação na redução das desigualdades, por exemplo, confere um tratamento desigual a seres iguais perante a lei.

Os neoliberais, que assumem esse discurso, atribuem duas funções ao Estado: a de promover uma estrutura de mercado e a de oferecer serviços, que no atual contexto são quase inexistentes. O Estado então transfere para a sociedade civil o que é de sua responsabilidade.

[...] é necessário destruir o “Estado intervencionista”, aquele que corta a “liberdade” dos indivíduos, que contradiz o processo de auto-regulação do mercado. Assim, numa sociedade “livre” de mercado, o conceito de justiça social seria vazio de significado, já que o justo é a liberdade dos indivíduos, liberdade de ação, de opção, de negociação. (PASTORINI, 2004, p.41)

Nota-se que a concepção de liberdade e de igualdade neoliberal é restrita à lei, já que nas condições reais, os indivíduos não têm suas necessidades atendidas de forma igualitária. Essa compreensão difere da concepção de liberdade como a capacidade de escolher entre possibilidades concretas.

O Estado “social” passou a ser entendido como um “trambolho anacrônico” a ser reformulado em uma perspectiva de deterioração dos direitos sociais. Este deveria reduzir sua intervenção somente às dimensões democráticas, mas isso é absolutamente ilusório, pois os monopolistas sabem da necessidade de intervenção do Estado para seu benefício. O Estado neoliberal continua intervindo, portanto, no mercado consumidor, nos incentivos fiscais, na taxa de juros e outros fatores econômicos. O objetivo não é diminuição estatal e sim a diminuição de ações coesivas – aquelas que respondem os direitos sociais com a finalidade de torna-los cada vez mais mercantilizáveis; ou seja, o Estado mínimo para o social e máximo para o capital.

O neoliberalismo havia começado tomando a social democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca por parte dos socialdemocratas. Depois, os governos socialdemocratas se mostrariam os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais. (ANDERSON, 1995 apud ARANHA, 1999, p. 93)

O principal alvo das alterações neoliberais processadas no âmbito do Estado foi regulação do trabalho, agindo no sentido de reduzir, mutilar e privatizar a seguridade social nos diferentes países. No caso brasileiro, prosseguindo, interveio na economia facilitando o processo de privatização por meio do qual o Estado transferiu a riqueza social, gerada pela população para as empresas monopolistas. Essas interferências foram de fundamental importância entregando para o capital as atividades que estavam sendo controladas pelo Estado e ampliando-se a oportunidade de investimentos.

A desregulamentação proposta pelo capital vai além da relação de trabalho. Ela tem o objetivo de garantir liberdade em escala mundial para que o fluxo de mercadorias e capital não seja limitado, mas na prática, as barreiras continuam.

A globalização financeira é uma estratégia que tem o intuito de desregulamentar a economia através da liberação dos mercados cambiais e financeiros. Soma-se a isso a desterritorialização da produção, transferindo setores da indústria para áreas subdesenvolvidas ou periféricas, porque a mão de obra é mais barata e os trabalhadores são poucos organizados. É sob esse ângulo que o capitalismo contemporâneo é marcado pela mundialização. As mercadorias são novas e generalizadas, como computadores e celulares e ultrapassam os limites do espaço passando agora a serem vendidas pela internet, não havendo limites territoriais. Tudo passa a ser transmitido em tempo real. A aquisição de mercadorias e informações permite, em tese, a construção de referências culturais comuns, desterritorializadas e com novas modalidades de interação social.

Essa velocidade é responsável por outra concepção de tempo e espaço, no qual o primeiro reduz tudo a tempo presente e o segundo se transforma em aldeia global. Tais experiências impactaram diretamente a esfera da produção como afirma Pastorini (2004). As mudanças realizadas pelo capital atingiram a esfera da produção, da acumulação e da concorrência, implicando em novos desafios tanto para o Estado como para a classe trabalhadora.

É importante destacar que mesmo com as novas técnicas de gestão sistematizada na Toyota, os trabalhos parcelados e repetitivos continuaram

coexistindo com os de caráter multifuncional e pluriespecializado. A novidade se deu em aplicar a todos os tipos as formas de controle do processo de trabalho, o que ratifica a suposição inicial de que existe uma continuidade nos três métodos de organização do trabalho, continuidade com **sofisticação**, e não superação, daí estas formas serem sociais, e não restritas ao espaço de trabalho. (BATISTA, 2008, p.11, grifos do autor)

Nessa conjuntura em que ocorre aumento do desemprego e uma redução da proteção social e dos direitos sociais, há a ampliação e uma complexificação da “questão social” que tem como principal expressão a pobreza. Essa situação é oriunda, muitas vezes, da elevação do desemprego ocasionado pelo incremento de tecnologias no processo de produção que causa a expulsão do trabalho vivo do ambiente fabril.

As mudanças neoliberais não aconteceram somente na esfera material. Elas atingiram a esfera cultural, a forma como as pessoas pensam, vivem e produzem conhecimento; ou seja, as mudanças que aconteceram na economia no processo de reestruturação produtiva atingiram as relações sociais modificando os valores dos sujeitos sociais que passaram a incorporar mais intensivamente valores da sociedade burguesa como, por exemplo, o imediatismo, o efêmero, o consumismo, o pragmatismo e o individualismo. Estes valores, num ambiente de crescente precarização das relações de trabalho, favoreceram a heterogeneidade e dificultaram o processo de organização dos sindicatos. Nesse contexto se ampliam novas formas de organização a partir de diversificados eixos identidade que ficaram conhecidos como “novos” movimentos sociais.

Na área da produção do conhecimento destacam-se as produções da pós- modernidade que têm como características a retomada da postura positivista, da razão instrumental, pois categorias como essência e totalidades são abandonadas em nome da aparência e da imediaticidade. Essa teoria do conhecimento se adequa ao contexto para legitimar a ordem capitalista, aos ideais neoliberais.

Pode-se afirmar[...], que a pós-modernidade está intimamente relacionada a um novo tipo de hegemonia ideológica nesse estágio do capitalismo globalizado. Fundamentada nas teorias do fragmentário, do efêmero, do descontínuo, fortalece a alienação e a reificação do presente, fazendo-nos perder de vista os nexos ontológicos que compõem a realidade social e distanciando-nos cada vez mais da compreensão totalizante da vida social. (SIMIONATTO, 2009 p.8)

As mudanças que aconteceram na sociedade pós 1970 fizeram com que alguns teóricos comesçassem a produzir estudos sobre a existência de uma nova “questão social”, pois afirmam que surgiram novos sujeitos sociais, novos usuários com novas necessidades. Outra

afirmação é que as mudanças provocadas pela reestruturação produtiva no sentido de reduzir a quantidade de trabalhadores no ambiente das fábricas e a crise do emprego deram lugar à tese pós-moderna do “fim” da centralidade do trabalho.

De acordo com Pastorini, o surgimento dos novos sujeitos políticos com suas novas necessidades serve para plurificar os seres sociais e não para extinguir os antigos sujeitos. Porque pensar dessa forma é reduzir o significado do novo, pois esse é resultado do antigo; é um processo contínuo. Essa análise serve também para compreender o **novo** com relação às novas exigências, com os novos atores sociais, novos problemas e novas necessidades.

Centrando nossa atenção na “questão social”, analisaremos como essa exaltação do “novo”, em oposição ao “antigo”, faz perder de vista a processualidade dos fatos, ou seja, essa ênfase colocada na “novidade” não permite compreender as continuidades e as rupturas, assim como tampouco possibilita capturar aqueles elementos que repetem e que permanecem ao longo da história e aqueles outros que mudam acompanhado o ritmo das transformações societárias. (PASTORINI, 2004, p. 11 e 12)

Vale lembrar que a problemática do fim do trabalho surgida com os pós-modernos é um equívoco, pois o que se apresenta nos tempos de hoje é uma crise de emprego e não do trabalho. Ao afirmar isso, nos deparamos mediante uma ótica reducionista da categoria trabalho, pois o seu fim provocaria a extinção do ser social. O trabalho é uma atividade realizada pelo homem através da utilização de instrumentos através da qual ele transforma a natureza para atender as suas necessidades e, ao fazer isso, transforma a si mesmo e aos demais, através de habilidades e conhecimentos adquiridos. Ao realizar o trabalho, o homem atende as suas necessidades e, simultaneamente, as recria. Para a realização do trabalho ele escolhe quais instrumentos são mais adequados.

[...] o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano, com sua própria ação, impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. Defronta-se com a natureza com uma de suas forças. Põe em movimento as forças naturais de seu corpo braços e pernas, cabeças e mãos, a fim de apropriar-se dos recursos naturais, imprimindo-lhes forma útil à vida humana. Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza. Desenvolve as potencialidades nela adormecidas e submete ao seu domínio o jogo das forças naturais. (MARX, 1988; p.211)

Além dessas características, para realizar o trabalho o homem precisa antecipar, projetar teologicamente suas ações no campo do ideal e colocá-las em prática. O trabalho não é uma atividade que pode ser realizada individualmente. Ele resulta de conhecimentos

adquiridos durante sua formação e para que isso aconteça o homem precisa desenvolver um conjunto de símbolos linguísticos (a linguagem) para que possa se comunicar com outros homens e assim se tornar um ser social.

O trabalho implica mais que a relação sociedade/natureza: implica uma *interação no marco da própria sociedade*, afetando seus sujeitos e a sua organização. O trabalho, através do qual o sujeito transforma a natureza (e, na medida em que uma transformação que se realiza *materialmente*, trate-se de transformação prática), transforma também o seu sujeito: foi através do trabalho que, de grupos de primatas, surgem os primeiros grupos humanos numa espécie de *salto* que faz emergir um novo tipo de ser, distinto do ser natural (orgânico e inorgânico): o **ser social** (NETTO; BRAZ, 2006, p. 34, grifos do autor).

Portanto, por mais que se apresentem novos elementos, eles não podem ser confundidos com uma nova “questão social”. O que acontece é uma nova forma de se manifestar com elementos que permanecem e outros que se modificam.

Nesse contexto da atual crise capitalista a “questão social” tem suas expressões cada vez mais complexas resultado das novas configurações da sociedade capitalista. Portanto, sua superação dentro dessa sociedade é impossível.

A análise marxiana³ da “lei geral da acumulação capitalista”, contida no vigésimo terceiro capítulo do livro publicado em 1867, revela anatomia da “questão social”, sua complexidade, seu caráter de corolário (necessário) do desenvolvimento da sociedade capitalista em todos os seus estágios. O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma sequela objetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento capitalista. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo. (NETTO, 2001, p.45).

A “questão social” não pode ser pensada como algo totalmente novo nem como um conjunto de problemas que sempre existiram. É necessário analisá-la sobre uma perspectiva dialética para que se possa perceber o que se mantém e o que se tem de novo a respeito da “questão social”. De acordo com Pastorini (2004, p. 101), desvelando os traços constitutivos da “questão social” (aqueles elementos que cruzam os diferentes tempos históricos e as variadas conjunturas sociais), conhecendo e fazendo visível aquilo que permanece, poderemos realmente diferenciar e compreender em que consiste a novidade da “questão social”.

³ O termo **Marxiano** à uma leitura na íntegra dos escritos de Marx, o que se diferencia de análises “marxistas”, pois estas últimas tendem a dialogar com intérpretes de Marx e não com seus textos originais.

É claro que existem novos elementos e indicadores que podem levar a crer em uma nova “questão social”, mas isso é um equívoco, pois os elementos que originaram a “questão social” se mantêm como, por exemplo, a exploração capitalista, a divisão de classes e apropriação desigual das riquezas. Para falar da existência de uma nova questão social sob a ótica binária do novo e do velho teríamos que ver extinta a antiga “questão social”, o que conforme já dito, só é possível com a extinção da sociedade capitalista. Portanto a “questão social” é constitutiva da sociedade capitalista e o que se pode alterar são as suas manifestações.

1.2.1 – “QUESTÃO SOCIAL” NO BRASIL E SUAS CONFIGURAÇÕES CONTEMPORÂNEAS

De acordo com Santos (2012, p.137-138) “questão social” no Brasil está relacionada à condição que o país ocupa na divisão internacional do trabalho: periférica e retardatária, resultado do processo de concentração e centralização de capitais em nível mundial. No Brasil a relação capital x trabalho é marcada pelo processo de modernização conservadora e “revolução passiva” nos quais o Estado interveio constituindo o modo de produção capitalista de forma não clássica. Isso significa dizer que o capitalismo brasileiro se expressa de forma historicamente determinada por uma constituição ideopolítica e cultural de suas classes sociais.

Embora a organização sindical dos trabalhadores fosse fragilizada, havia uma preocupação com relação às lutas de classe que sempre estiveram presentes nos processos históricos brasileiros, mas emolduradas por regimes políticos sucessivamente antidemocráticos. O conflito capital x trabalho se amplia e intensifica com a chegada dos europeus tanto no campo como na cidade, que carregavam consigo tradições de organização sindical, e também pelas constantes necessidades de enfrentar o governo que insistia em cassar os direitos dos estrangeiros e expulsa-los do país.

Tendo o processo de democratização ocorrido “de cima para baixo” também dessa forma foram se definindo como seriam dadas as respostas por parte do Estado e das classes dominantes à “questão social” no país. Em função disso, após 1930 o Estado interveio de tal maneira que parecia “dar de presente” o direito de organização aos trabalhadores. O enfrentamento da “questão social” no Brasil apresenta continuidades antes e depois do Estado Novo com ampliação do caráter repressivo, pois uma contradição fica latente: de um lado, a Constituição de 1934 garante o pluralismo sindical; do outro, o Estado desmobiliza os

sindicatos não oficiais, cabendo ao corporativismo realizar essa função. Os sindicatos com mais consciência de classe resistiram o quanto podiam às oficializações do ministério do trabalho – uma prova disso é criação da Aliança Nacional Libertadora. Neste contexto a repressão por parte do Estado está relacionada à instituição de direitos somente para aqueles trabalhadores que estavam vinculados aos sindicatos oficiais. A arrecadação sindical também era voltada exclusivamente para eles. Diante de tais pressões os trabalhadores aderiram a uma unidade sindical, mas que não possuía identidade entre os trabalhadores e aqueles que os representavam.

Diante da promulgação da legislação trabalhista e outras medidas desse período é que se generalizou, a tese de que a “questão social” tinha deixado de ser “caso de polícia” para ser “caso de política”. Isso não deve ser levado como verdade absoluta, pois a regulação estatal da relação capital x trabalho era realizada tanto através da instituição de direitos trabalhistas quanto pelo recurso da repressão, tanto física como psicológica. É importante dizer que no primeiro caso, a regulação dos direitos sociais foi profundamente associada ao paternalismo e ao mandonismo – resultado de uma característica mantida desde a relação escravo-fazendeiro, como se o trabalho assalariado fosse uma extensão do trabalho escravo. Isso faz ampliar a ideia de dependência e de favor, como se os direitos trabalhistas não tivessem sido resultados de lutas da classe trabalhadora e sim uma dádiva do Estado.

A industrialização restringida consolidou a relação de trabalho sob bases corporativistas, conforme supramencionado e atraiu parcela da população rural para os centros urbanos em formação. Neste contexto se generalizaram os sindicatos que atendiam um perfil específico dos trabalhadores – os que eram organizados e urbanos –deixando, portanto, os trabalhadores rurais desprotegidos, característica que se manteve até mesmo quando foram transformados em trabalhadores assalariados.

Esse acontecimento é de extrema importância para consolidação da indústria, e a construção do perfil urbano-industrial dos trabalhadores, que será a base para a estruturação do movimento sindical. Mesmo o Brasil passando por um processo industrialização e urbanização rápida no período entre 1940-1950, ainda existia uma sociedade marcada por um passado colonial-escravista, com sua população predominantemente rural. Assim é que paralelamente ao germinar de um mercado de trabalho assalariado e urbano, já se registrava nesse primeiro momento um contingente de mão-de-obra abundante, pois ao se abolir o trabalho escravo a população negra não se tornou, de imediato, parte dos trabalhadores assalariados com consciência de classe, como os trabalhadores vindos da Europa.

A dificuldade de organização da classe trabalhadora no Brasil é resultado da longa tradição escravista e da ausência de antecedentes de organização por parte dos trabalhadores livres, resultado de um processo de democratização que ocorreu de forma conservadora e passiva e alimentou uma cultura autoritária e de subserviência, interferindo de forma considerável na relação capital x trabalho

Foi somente na fase de industrialização pesada que o Brasil atingiu características comuns a todos os países que não participaram da primeira revolução industrial: a intervenção estatal na economia e associação do capital nacional com o internacional como estratégia de expansão econômica em nível mundial. (TAVARES, 1998 apud SANTOS, 2012, p.136)

Com afirma Santos (2012, p.136) após o golpe militar de 1964 a “questão social” assume características econômicas e políticas particulares que atravessam os anos 1980 a 1990, resultado de reformas trabalhistas que aconteceram no período da ditadura. Neste período o padrão de proteção social embora alto em regulação não impactou no regime de trabalho, no sentido de diminuir a flexibilidade estrutural, a precariedade das ocupações e alta rotatividade⁴ dos trabalhadores que existia.

O regime de trabalho no Brasil teve historicamente um alcance restrito, pois os trabalhadores do campo não tiveram acesso às conquistas dos trabalhadores urbanos, conforme já dito.

Isso se relaciona com necessidades postas pelas engrenagens do processo de acumulação internacional do capital que requeria baixos salários e altos níveis de exploração do trabalho, fato facilitado pela maioria dos trabalhadores brasileiros estarem ligados à agroexportação – setor principal da economia nacional – e, ao mesmo tempo fora da regulação estatal do trabalho até os anos 1960. Mesmo depois do FUNRURAL⁵, instituído nesse período, a forma de reprodução dos trabalhadores urbanos, rurais, formais e informais no Brasil se distanciava quando comparada ao padrão capitalista mundial que viveu a política keynesiana de regulação do trabalho. Essas diferenças na forma de regulação e alcance dos direitos do trabalho foram essenciais para moldar a subjetividade da classe trabalhadora

⁴ Essas características aparecem em Santos (2012) indicando a histórica instabilidade dos vínculos e formas de contratação dos trabalhadores no Brasil que se acentua após a reforma trabalhista da Ditadura militar que pôe fim à estabilidade no setor privado após 10 anos de manutenção no mesmo vínculo e institui o FGTS. Isso facilita a dispensa de mão-de-obra e consequentemente, aumenta a rotatividade nos postos de trabalho.

⁵ O FUNRURAL de acordo com o site da previdência foi criado a partir da Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963. O mesmo consiste em programas de assistência ao trabalhador, como aposentadoria por velhice; aposentadoria por invalidez; pensão; auxílio-funeral; serviço de saúde e serviço de social.

brasileira até hoje, dificultando a reversão dos padrões históricos de exploração e a luta de classes no país.

É importante compreender os aspectos relacionados ao trabalho e à reprodução social objetiva das classes subalternas, pois de acordo Yazbek (2001), a pobreza não só está relacionada à falta de acesso à riqueza socialmente produzida, e sim a uma dimensão mais complexa, no plano espiritual, no campo do direito, das possibilidades e da esperança. Ela é fruto do descarte da mão de obra barata que favorece a expansão capitalista. A violência da pobreza atingiu o cotidiano da vida das pessoas deixando marcas profundas e o fato de fazer parte do cotidiano põe o risco de que seja tratada, muitas vezes, de forma banal e natural.

Essa sensação é reforçada pela crescente deterioração dos direitos sociais e pelo baixo investimento do Estado nas áreas sociais; ou seja, observa-se a manutenção da tendência histórica às respostas limitadas ao assistencialismo, à filantropia ou à caridade, numa perspectiva de extrema focalização às demandas da classe trabalhadora.

Os liberais entendem necessária a filantropia revisitada, a ação humanitária, o dever moral de assistir aos pobres, desde que estes não se transformem em direito ou em políticas públicas dirigidas à justiça social e a igualdade. É importante lembrar que o renascimento de ideias liberais vai se confrontar com práticas igualitárias, referendar as práticas diferenciadoras do mercado transformando direito em ajuda, em favor. Nesta lógica, além da redução de recursos para área social, resultantes dos ajustes estruturais, estamos de volta aos programas residuais, sem referência a direitos. As sequelas da “questão social” expressas na pobreza, na exclusão e na subalternidade de grande parte dos brasileiros, tornam-se alvo de ações solidárias e da filantropia. (YAZBEK, 2001, p. 36)

As pessoas que são mais atingidas pelas expressões da “questão social” ocupam um lugar estratégico na sociedade a serviço do capital, ou seja, ocupam um lugar de desqualificados por suas crenças, cultura, modo de vida e condições econômicas diante de uma cultura perversa da sociedade burguesa. Mas claro que a existência de uma, não exclui a existência da outra, elas se interceptam constantemente.

Do ponto de vista cultural, são realidades que se interceptam sem linhas rígidas de demarcação, mas de qualquer modo, é possível observar nelas que as ações e representações das classes subalternas correspondem a uma realidade caracterizada pelo lugar que ocupam na trama das relações sociais. (YAZBEK, 2001, p. 36)

As mudanças que aconteceram no capitalismo ao longo de suas fases não foram assistidas pela classe trabalhadora de forma pacífica, de modo que houve momentos de maior ou menor mobilização que resultaram em muitas conquistas e que se transformaram em

direitos. Esses avanços regrediram e avançaram a depender do poder de organização da classe trabalhadora. É claro que os avanços em termos de direitos sociais não foram gestados de uma hora para outra: são resultados de longas lutas. No contexto dessas lutas forjaram-se direitos do trabalho e também direitos sociais voltados à proteção daquela parcela da população que não tem trabalho, mas cuja funcionalidade como exército industrial de reserva para o capital não pode ser subestimada. Trataremos em seguida, portanto, da política setorial de Assistência social no contexto de suas marcas de origem como forma de enfrentamento à pauperização crescente como expressão da “questão social”.

CAPÍTULO II: CARACTERÍSTICAS HISTÓRICAS E CONTEMPORÂNEAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A assistência sempre fez parte da história da humanidade a partir do momento em que a pobreza, a miséria e subalternidade tornaram-se resultado do processo de apropriação desigual do que era produzido. O enfrentamento dessas demandas por muito tempo se deu pelo viés da caridade.

Trataremos, ainda que resumidamente, da história da política da assistência para enfatizar, de um lado, que o perfil de assistência que temos hoje é resultado de uma história de luta mas que, apesar disso, muitas das marcas da assistência como caridade permanecem na cultura política e institucional da sua implementação.

2.1 – A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ATÉ O PERÍODO DA DITADURA MILITAR

No Brasil o enfrentamento da pobreza desde século XIX através da caridade e da filantropia dependeu da ajuda dos mais ricos que prestavam uma espécie de auxílio aos pobres. As igrejas também eram responsáveis por isso e desempenhava um importante papel. Essa ajuda partia da perspectiva da caridade cristã e tinha um viés moralizador. A perspectiva era de ajuda material através da doação de comidas, roupas e da oferta de abrigos, possuindo como público-alvo principal as crianças, os idosos e doentes.

Até a década de 1930, o Estado no Brasil não desempenhava qualquer função no enfrentamento da pobreza, mantendo-se no papel de fiscalizador/repressor para manter a ordem. Nessa fase a assistência estava vinculada à saúde.

[...] o encaminhamento era bastante coerente com ideia existente de que os pobres eram considerados grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se misturava com as necessidades que a população tinha referentes aos cuidados com a saúde, o que levava a constituir organismos prestadores de serviço assistenciais, que mostravam as duas faces; a assistência à saúde e assistência social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem-estar e assistência social, traz, via de regra, esta trajetória inicial unificada. Assim, percebemos que essas redes de solidariedade social na sociedade assumiram e mantinham a compreensão da assistência como um gesto de benevolência e

caridade para com o próximo (YAZBEK, 2007 apud DIOMISIO, 2009, p. 16).

Ao fazer o resgate histórico, percebe-se que houve um agravamento da desigualdade social na passagem do sistema escravista para o de relações burguesas. E que essa mudança deixou como consequência milhares de ex escravos sem trabalho, sem um mercado para absorvê-los, sem uma política efetiva de assistência e vivendo da caridade. Ao lado disso, gestou-se também uma classe trabalhadora emergente, de origem migrante, morando em centros urbanos, formando as vilas operárias, sem infraestrutura básica, ou seja, sem saneamento básico e rede de esgoto, entre outras condições insalubres de vida. Isso propiciou o surgimento de muitas doenças.

Desta forma, vale aludir as condições de trabalho e habitação da época que eram de bastante precariedade e começaram a proliferar os grandes centros urbanos e as empresas industriais, o que veio a intensificar a relação entre capital e trabalho, a exploração abusiva a que eram submetidos os trabalhadores, condições mínimas de trabalho de segurança e higiene. Ou seja, os trabalhadores são também moradores espoliados. A população operária era tratada de forma marginalizada socialmente, nos bairros insalubres, dentro das cidades, que já expressavam o seu desenvolvimento. Portanto, é dentro do Estado que se consolida a legislação trabalhista, com a centralização política e completa com a submissão dos sindicatos. (DIOMISIO, 2009,p.19)

No contexto do capitalismo monopolista os direitos sociais foram sendo gestados como respostas às lutas da classe trabalhadora e possibilitando uma divisão mínima da riqueza material e espiritual. No Brasil esses direitos se estabeleceram de modo bastante restrito estando atrelados à relação formal de trabalho, ou seja, para aqueles que tinham carteira de trabalho assinada, conforme já mencionado (Cap.1). Já os que não possuíam inserção formal no mercado de trabalho era o foco da assistência, ainda numa perspectiva de caridade

[...] foi através do reconhecimento das lutas empreendidas pela classe trabalhadora no Brasil que alguns direitos foram reconhecidos. O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio - criado em 1930, pelo então Presidente Getúlio Vargas passou a fiscalizar e também a ordenar e controlar as ações junto à força de trabalho. Assim, gradualmente, o Estado Brasileiro passa a reconhecer a “questão social” como uma questão política a ser revolvida sob sua direção. Os direitos eram garantidos àqueles que tinham vinculação legal, ou seja, a carteira de trabalho assinada. Entretanto, esses direitos eram vistos como uma doação do Estado protetor. Para os indivíduos que não se inseriam no mercado formal de trabalho não havia proteção social, a

eles eram tratados com desprezo à sua condição de necessitados. (DOMASIO, 2009, p. 18-19)

Segundo Cohn, havia uma diferenciação das respostas dadas às expressões da “questão social” para aqueles que possuíam um emprego (salário) e para os que não estavam inseridos no mercado de trabalho (o exército industrial de reserva). O enfrentamento para o primeiro era questão de cidadania para o segundo, respectivamente, ficava a cargo da filantropia ou do Estado, através da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que teve como função regular a relação público/privado na prestação dos serviços.

A LBA foi a primeira iniciativa estatal de assistência social. Como ainda não se tinha a concepção de assistência como função pública, as ações desenvolvidas tinham recursos públicos e privados notando-se que o Estado brasileiro no contexto da fase monopolista do capitalismo, segue a tendência internacional de perceber a necessidade de enfrentar a “questão social”, mesmo de forma pontual. Ao observar os objetivos da LBA vários autores destacam a lógica conservadora e moralizante presente na assistência que se expressava nos seus programas

A assistência social era voltada para aquele que não possuía carteira de trabalho assinada e que, por isso, não podia usufruir dos direitos trabalhistas. Um exemplo de instituições que praticavam essas ações foram a Leão XIII e a arquidiocese do Rio de Janeiro que estabeleciam vínculo com a prefeitura desse município. Tal intervenção tinha o objetivo de assistir material e espiritualmente aos pobres.

De acordo com Silva (apud DIOMISIO, 2009), do final do século XIX até as primeiras décadas do século XX, o Estado foi movido pela prioridade à questão de higiene e pela ideologia do progresso que pressupunha a “modernização” das cidades. A instituição Leão XIII e arquidiocese tinham a função de tentar manipular a vida das pessoas das associações da comunidade local, que eram entendidas como uma ameaça ao capital e a vertentes conservadoras.

Após a morte de Getúlio Vargas (1930 _ 1934/ 1934 _ 1937/ 1937 _ 1945) em 1954, João Café Filho- 1954 _1955 (vice de Getúlio Vargas) assumiu o mandato e iniciou uma política de abertura para capital estrangeiro e estabilização monetária, com foco na economia. No tocante à “questão social”, eram realizadas apenas intervenções pontuais em expressões consideradas entraves para o crescimento econômico.

A estratégia desenvolvimentista segue no governo de Juscelino Kubitschek (1956 _ 1961). Entre as estratégias mais presentes desse governo com a sociedade estão

o estabelecimento de contato com os trabalhadores a fim de desmobilizá-los e o estímulo à entrada de capital estrangeiro através da indústria automobilística. Essas estratégias não conseguiram entretanto, evitar o aprofundamento de uma crise econômica devido ao aumento da inflação que repercutiu também na instabilidade institucional dos anos seguintes, com a eleição e renúncia de Jânio Quadros (1961 _ sete meses no poder). O seu vice-presidente, João Goulart (1961 _ 1964), enfrentou uma crise política por causa de sua vinculação ao trabalhismo e suas propostas de reformas sociais como, por exemplo, a reforma agrária e urbana. O golpe militar foi uma estratégia utilizada pelos conservadores aliados do capital nacional e internacional para conter as reformas sociais planejadas no governo de João Goulart, pois elas prejudicavam os seus interesses. O intuito dos militares era colocar o Brasil no eixo da economia mundial por meio do que ficou conhecido como modernização conservadora, mas com uma posição de dependência econômica dos países desenvolvidos e seus monopólios na perspectiva de conseguir, com isso, legitimar as ditaduras.

Para atender as exigências do projeto político de modernização conservadora o formato ditatorial do Estado não permitia organização para lutas sociais e também anulou os direitos civis e políticos, atuando de forma repressiva. O GOVERNO DA Ditadura Militar (1964 _ 1985) tinha como meta o desenvolvimento expresso em crescimento econômico; dessa forma se gestou o chamado *milagre econômico*. Nessa fase ocorreu uma ampliação dos investimentos em programas sociais que serviam de estratégia para justificar a existência da ditadura e diminuir a visibilidade da violação de direitos humanos.

Os programas desenvolvidos estavam intimamente vinculados aos interesses do capital. Dentre eles a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Programa de Integração Social e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) que tinham como objetivo favorecer o desenvolvimento econômico. Foi no período da ditadura que ocorreu a ampliação gradual da seguridade social e foram criados programas voltados para trabalhadores e não trabalhadores. Exemplo disso foi a criação em 1971 do FUNRURAL (Cf. Cap.1) como resposta às pressões políticas que vinham da organização dos trabalhadores rurais desde os anos de 1960.

Claro que essa ampliação tinha alguns interesses, entre eles, o de realizar o controle social e legitimar a ordem, pois ocorreu o agravamento da “questão social” que era produto da estagnação dos salários e do arrocho sobre eles. Essas políticas não

significaram uma ampliação significativa da cidadania e não abarcavam o número de pessoas necessárias.

Nessa fase a assistência social não tinha seus recursos descentralizados, o que dificultava a realização de programas no âmbito regional e local. A partir de 1970, o crescimento econômico dos governos militares entra em crise e a ditadura foi enfrentando progressivas e crescentes dificuldades para se justificar como tal. É nesse contexto que emergem movimentos de natureza sindical, social e popular que passaram a lutar pela redemocratização do país.

2.2- REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E AS CONQUISTAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O processo de redemocratização foi marcado pelo aumento do desemprego, pela redução dos gastos sociais e pela organização da sociedade civil. Essa fase ficou até conhecida como “década perdida” do ponto de vista econômico, mas foi de fundamental importância para a instituição dos direitos sociais, pois muitas das lutas realizadas pela classe trabalhadora viraram artigos da Constituição. A sociedade civil organizada realizava constantes pressões para redemocratizar o país e embora o processo de redemocratização do Brasil não tenha alterado os padrões injustos de acumulação de riquezas, as lutas sociais davam visibilidade à necessidade de reconstruir o padrão de proteção social legalmente instituído que era bastante restritivo diante do aumento da desigualdade.

A luta da classe trabalhadora levou ao reconhecimento dos partidos, dos sindicatos, dos movimentos e algumas conquistas. Essa luta era movida pela indignação de sempre ao longo da história brasileira e do capitalismo, pois era essa classe que sofria as lesões de um crescimento econômico arbitrário e de um sistema de produção desumano.

A Constituição Federal de 1988, intitulada “Carta Cidadã”, manifestou de modo significativo, os resultados das lutas, mas também a presença do conservadorismo na sociedade. Muitas conquistas foram alcançadas principalmente no que diz respeito aos direitos sociais como saúde, educação, lazer, previdência, assistência social e aos direitos trabalhistas como, por exemplo, o direito à greve, à livre associação profissional e sindical. Uma das maiores conquistas dessa fase foi a instituição da política de assistência social no tripé da seguridade social ao lado da saúde e da previdência social.

O Título VIII da Constituição trata do Sistema de Seguridade Social, definindo-se como “um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinadas a segurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social” (Constituição Federal de 1988, artigo 194). Foi estabelecida também a regulamentação de um salário-mínimo para aposentadorias e pensões e o pagamento de um salário-mínimo mensal para portadores de deficiência e idosos que não pudessem ser mantidos pela própria família, independente de terem contribuído ou não para a Previdência social. (DIOMISIO, 2009, p.45).

E é sobre uma política de assistência social que continuaremos a discutindo a partir de suas novas configurações. Na Constituição de 1988 a Assistência social passa a ser entendida como direito do cidadão e dever do Estado, tendo sido regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência (LOAS/1993). Esses, sem dúvida, são alguns dos avanços dessa política cuja implementação, como a dos demais direitos sociais instituídos pela nova Lei, passa a ser implementada considerando-se o princípio da descentralização.

A Constituição Federal (CF) de 1988 passa a ter a construção de um padrão Público e Universal de Proteção Social, tais mudanças foram uma das mais importantes das conquistas da Proteção Social e presentes na CF.

O artigo 194 do Capítulo II (da seguridade social) do Título VIII (da ordem social), possui um conjunto de princípios que deveriam orientar a operacionalidade da Seguridade Social.

Ela passaria a ser guiada por um conjunto de princípios presentes ainda no Artigo 194º que são:

I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela EC n. 20/1998; Constituição Federal 1988; pg. 117).

De acordo com Behring e Boschetti (2010, p. 157-158) entende-se o princípio da Universalidade não como garantia de direitos iguais a todos os cidadãos,

[...] mas a segura a política de Saúde como direito Universal, estabelece a assistência como direito aos que dela necessitarem

(embora o Benefício do salário mínimo para idoso e pessoa com deficiência seja associado a incapacidade do trabalho), mas matem a previdência submetida a lógica do seguro, visto que o acesso ao direito está associado a uma contribuição anterior. O Princípio da Uniformidade e da equivalência dos benefícios garantem a unificação do regime Urbano e rural no âmbito do regime geral da Previdência, mediante contribuição, e os trabalhadores rurais possam ter direito aos mesmos benefícios dos trabalhadores urbanos. A seletividade e distributividade na prestação de serviços apontam para a possibilidade de instituir benefícios orientados pela discriminação positiva. Esse princípio não refere apenas aos direitos assistências, mas também permite tornar seletivos os benefícios das políticas de Saúde e de assistência social, numa clara tensão com o princípio da Universalidade. A irredutibilidade do valor dos benefícios indica que nenhum deles devem ser inferiores a um salário mínimo, mas também sinaliza que tais benefícios devem ser reajustados de modo a não ter valor real corroído pela inflação, o que vem assegurando que nenhum benefício previdenciário seja inferior a um salário mínimo, apesar de diversas tentativas governamentais de desvinculação. A diversidade da base de financiamento, talvez um dos mais importantes princípios constitucionais, absolutamente fundamental para estruturar a seguridade social, tem duas implicações. Primeiro, as contribuições dos empregados não devem ser mais baseadas somente sobre as folhas dos empregados. Elas devem incidir sobre o faturamento e o lucro, de modo a tornar o financiamento mais redistributivo e progressivo, o que compensaria a diminuição das contribuições patronais ocasionadas pela introdução da tecnologia e consequente redução da mão-de- obra, além de compensar o elevado mercado informal no Brasil. Em seguida, essa diversificação obriga o governo federal, os estados e os municípios a destinarem recursos fiscais ao orçamento da seguridade Social. [...] o caráter democrático e descentralizado da administração tem o intuito de garantir uma gestão compartilhada entre o governo, trabalhadores e prestadores de serviço, de modo que [...] os cidadãos participem das tomadas de decisões.

Isso não significa que os trabalhadores e empregadores administrem a seguridade Social, essa função é do Estado. Tais princípios embora genéricos norteando a estrutura da seguridade social deveriam mudar a saúde, previdência e assistência social de sua forma fragmentada, desarticulada e pulverizada para ações de proteção ampliada, coerente e consistente.

Entretanto isso não ocorreu, pois, a seguridade, embora pensada com padrões universalistas e redistributivos, tem sofrido constantes ataques por parte das estratégias adotadas pelo capital para superação da crise de lucratividade que inclui entre suas estratégias a privatização da saúde, educação e previdência. Tudo isso em um momento histórico em que as forças de resistência da classe trabalhadora encontravam-se fragmentadas com o aumento frequente do desemprego, da precarização do trabalho e da flexibilização das relações de trabalho e dos direitos (Cf. Cap.1).

A tendência neoliberal é a restrição dos direitos sob a justificativa de uma crise fiscal transformando as políticas sociais em ações compensatórias e pontuais. Com isso a possibilidade de uma política preventiva e até redistributiva se torna cada vez mais limitada, prevalecendo como afirmam Bering e Boschetti (2010, p. 156) “o trinômio articulado do ideário neoliberal, ou seja, a privatização, a focalização e a descentralização, [entendendo descentralização] como a transferência da responsabilidade [das esferas públicas] para os entes da federação” e/ou instituições privadas e ONGs.

As conquistas obtidas na Constituição Federal de 1988 já enfrentariam grandes desafios se o movimento dos trabalhadores estivesse atento e forte, mas a realidade apresentada não era esta e a proteção social encontrou dificuldades antigas e novas para se consolidar. Como afirmam Salama e Valier (1997 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 159) “os direitos duramente conquistados no texto constitucional foram, de uma maneira geral, submetidos a lógica do ajuste fiscal, uma forte defasagem entre o direito e o real”. Diante deste contexto as políticas sociais que deveriam ser universais se tornaram focalizadas e seletivas, asseguradas somente àqueles extremamente pobres.

Uma série de mudanças atingiram a seguridade social. Na previdência introduziram critérios que focalizaram o direito da população, restringindo direitos e reduzindo os valores dos benefícios.

Na saúde padece a falta de recursos, falta de medicamentos e longas filas; já na assistência social apenas de 15% a 25% da população que deveria ter acesso ao direito é atendida e se transferem para as entidades privadas e filantrópicas os serviços que deveriam ser ofertados, dando ênfase aos programas de transferência de renda (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p.161).

De acordo com o artigo 195 da Constituição Federal, que trata o financiamento da seguridade Social, este seria realizado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais: I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluída pela EC n. 20/1998) b) a receita ou o faturamento; (Incluída pela EC n. 20/1998) c) o lucro; (Incluída pela EC n. 20/1998) II – do trabalhador e dos

demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela EC n. 20/1998) III – sobre a receita de concursos de prognósticos. IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

As mudanças que atingiram a seguridade afetaram em cheio o seu financiamento, tornando-o pró-cíclico e regressivo e impossibilitando a implantação de uma política universal. A carga tributária é regressiva pois não promove a redistribuição da renda e riqueza, contribuindo na verdade para sua concentração. De acordo com Lima (2005 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 166) os trabalhadores assalariados pagam mais tributos diretos (proporcionalmente o dobro) do que pagam os empregadores.

De acordo com Behring e Boschetti (2010, p. 164) “o orçamento da seguridade não pode ser compreendido sem referência a estrutura da carga tributária brasileira [...] sendo [orientado] pelas recomendações estabelecidas por acordos firmados entre o governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional”. Ainda de acordo com as mesmas autoras (idem), os recursos permanecem centralizados na União embora a orientação Constitucional seja descentralização e sua utilização tem sido voltada ao pagamento da dívida pública ao invés do financiamento das políticas sociais.

Outro princípio da seguridade social que vem sendo duramente atacado é o controle social que, segundo a Constituição (artigo 204 do Título VIII), garante a participação da população por meio de organizações representativas.

A Constituição de 1988 apresenta, com efeito, uma nova configuração da gestão das políticas públicas, instituindo novos mecanismos nos processos de tomada de decisões, o que faz emergir um regime de ação pública descentralizada, no qual são criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade, através de canais e estratégias de participação social, como se dá com os Conselhos Gestores. É, aliás, a instituição dessas novas formas de interação que sinaliza a emergência de novos padrões de governo, baseados na gestão democrática, centrada em três eixos fundamentais, como “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade” [...] Na década de 1990, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas sociais (saúde, educação, assistência social, etc), com a inserção da participação da sociedade civil, via conselhos gestores, na sua formulação e controle. Nesse sentido, “tais conselhos passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de um outro regime de ação pública na esfera local, caracterizados

pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas” (ROCHA, 2009, p. 5).

Levando em consideração que vivemos em uma sociedade democrática muito recente possuímos um número considerável de conselhos relacionados às mais diversas áreas como, por exemplo, saúde, educação e assistência social, chegando a quase 20 mil conselhos de acordo com Behring e Boschetti (2010). Diante desta realidade cabe analisar exercício de controle social desempenhado por eles.

[...] a partir de um olhar crítico percebe-se uma expansão da democracia em paralelo às dificuldades envolvidas na tomada de decisões com relação a conteúdos democráticos como por exemplo, decisões relacionadas ao acesso à riqueza, à cultura e à participação política pela maioria. As mesmas autoras nos dizem que existe “uma tensão entre o princípio sobre a qual se funda a representação política nos parlamentos e o princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses em instâncias como os conselhos sobretudo quando os representantes do parlamento ou conselhos orientam sua intervenção, por uma perspectiva particularista e corporativista”, o que não deveria acontecer pois se devia buscar um interesse mais geral, já que os conselhos são instancias de interesse público. (BEHRING; BOSCHETTI, 2010,pg.179)

Os conselhos de controle democrático nascem do princípio de que as ações do governo deveriam ser transparentes, sem máscaras e na época em que vivemos o controle público é cada vez mais necessário.

Um dos problemas enfrentados é a cooptação dos conselheiros por parte do governo, a partir de critérios discutíveis e particularistas, estabelecendo um controle que deveria ser autônomo na escolha dos representantes. Para além disso encaramos uma desqualificação por parte dos conselheiros. Outro problema enfrentado é que a sociedade civil não é homogênea, portanto, os seus representantes nem sempre defendem interesses em comum e possuem os mesmos princípios. Isso não significa que não houve redemocratização no Brasil, mas significa que os espaços de controle social enfrentam um processo de luta constante para manutenção de suas potencialidades democráticas diante da cultura autoritária vigente na maior parte da história política do país.

Nesses termos, a assistência social se torna inovadora já que quebra com a tradição assistencialista e tuteladora. Seus princípios, em consonância com a Constituição e a LOAS- 1993 são: a supremacia das necessidades sociais sobre as exigências econômicas; a universalização dos direitos, através da ideia de que aqueles

atendidos pela política de assistência social devem ser atendidos pelas demais políticas públicas; divulgação dos programas, projetos e benefícios prestados pela assistência, ou seja, informação ao usuário. Essa política faz parte das políticas setoriais e, para garantir a Seguridade Social, precisa estar articulada com as demais políticas sociais.

Após a promulgação da LOAS o desenvolvimento normativo da assistência social levou cerca de uma década para se materializar em dois institutos essenciais para compreensão de como ela se operacionaliza nos dias atuais: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS - 2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS-2005).

É função do SUAS organizar de forma descentralizada os serviços socioassistenciais, através do modelo de gestão participativa. De acordo com a Política Nacional da Assistência Social (PNAS), a assistência social faz parte da proteção social; não é contributiva e está voltada para aqueles que dela necessitam, tendo como núcleo primário a família e as ações e programas. Projetos desenvolvidos devem levar em consideração as particularidades territoriais e a aproximação com o cotidiano da vida das pessoas.

De acordo com a PNAS a assistência social divide suas atividades através da classificação das demandas em dois tipos de necessidade: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Ambas são guiadas por eixos estruturantes essenciais e imprescindíveis para execução da política de assistência social que são: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e a territorialização; financiamento; controle social; política de recursos humanos; informação, monitoramento e avaliação.

Passaremos em seguida a expor a arquitetura institucional da assistência social contemporânea no Brasil objetivando expor como está previsto o seu funcionamento para que, no capítulo seguinte, possamos debater os dados que tratam da realidade de sua implementação.

2.2.1 – AS PREVISÕES LEGAIS E NORMATIVAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A política Nacional de Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988 ao lado de outras políticas sociais, foi pensada para garantir direitos e condições dignas de vida, indicando a seguridade como política de proteção social institucionalizada para proteger parte ou conjunto de seus membros.

No caso da assistência social, busca-se garantir as seguintes seguranças: a de sobrevivência (renda e autonomia); acolhida; de convívio ou vivência familiar. A respeito de segurança de sobrevivência não se trata simplesmente de um salário mínimo adequado, mas sim de que a todos sejam garantidas formas monetárias de sobrevivência independente de suas limitações. Já a segurança de acolhida é entendida como primordial para política de assistência social operando sob as necessidades humanas que começam com direito à alimentação. Ou seja, prevê assegurar direitos básicos com o intuito conquistar a autonomia na provisão dessas necessidades. Diante da sociedade em que vivemos e da forma como ela se organiza para produzir e estabelece as relações sociais sustentadas na desigualdade uma parcela significativa dos sujeitos não consegue ter essas necessidades satisfeitas.

Outra situação que pode demandar acolhida de acordo com a PNAS é a separação da família por diversas motivações, como violência familiar, uso de substâncias ilegais, desemprego prolongado e criminalidade ou por algum desastre natural. Por isso a outra segurança prevista na PNAS é da vivência familiar e do convívio. Isso supõe a não aceitação de situações de reclusão, de perda das relações, pois é na relação que se cria a identidade e se reconhece a subjetividade. É neste sentido que PNAS marca sua especificidade no campo da política social se configurando em responsabilidade do Estado assegurá-la aos cidadãos brasileiros.

A Política Nacional de Assistência Social em comum acordo com a LOAS no seu capítulo II, seção I, artigo 4 é regida pelos seguintes princípios:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Tais princípios revelam que o atendimento à necessidade do usuário é mais importante do que os aspectos econômicos ou, pelo menos, deveria ser segundo o disposto na legislação, mas sabemos que essa primazia está claramente invertida no

contexto neoliberal. No inciso II percebe-se uma utopia que é a universalização do acesso nessa política que tem sido obstaculizada pelo caráter fragmentado, seletivo e focalizado que prevalece na dinâmica do Estado brasileiro recente. No IV nota-se uma falha do princípio, pois na prática a política permanece selecionando os mais pobres e não acolhe todos aqueles que dela precisam. No inciso V o que deixa a desejar é a divulgação, pois é visível o nível alarmante de desinformação dos usuários.

No SUAS(2005) o modelo de gestão é descentralizado e participativo como forma de regulação e organização em todo o território nacional das iniciativas socioassistenciais. Os eixos estruturantes da gestão, ou seja, suas bases de organização são: matricialidade sóciofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização. Estes eixos colocam legalmente novas bases para relação entre o Estado e Sociedade Civil na implementação dos princípios do financiamento, controle social, na política de recursos humanos, de informação, de monitoramento e de avaliação.

A descentralização político-administrativa permite maior autonomia aos municípios para administrar seus recursos e realizar ações condizentes com a realidade. De acordo com a LOAS(2003) entende-se por descentralização política-administrativa:

Artigo 8. Estabelece que a união, os Estados, o Distrito federal e os municípios, observando os princípios nesta lei, fixarão suas respectivas políticas de assistência.

O artigo 11. As três esferas do governo na área da assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as mais gerais a esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, a os Estados, ao Distrito federal e aos Municípios.

Os serviços do SUAS (2005) são organizados levando em conta as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional. A vigilância refere-se à sistematização de informações, indicadores territorializados das situações de vulnerabilidade e dos riscos sociais e pessoais que acontecem com as famílias/pessoas. A proteção se dará a partir de três vieses: a segurança de sobrevivência e rendimento, segurança de convívio e vivência familiar e segurança de acolhida que já foram explanados neste trabalho. A defesa social e institucional refere-se à proteção básica e especial que deve ser organizada de forma a garantir os direitos e acesso ao conhecimento dos mesmos.

A Proteção Social Básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio de ações que estimulem e potencializem o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, tendo como público alvo a população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos ou fragilização de vínculos relacionados. A Proteção Social Básica é realizada através do CRAS que é o Centro de Referência da Assistência Social. Trata-se de uma unidade pública estatal de base territorial, localizada em área de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1000 famílias/ano. Ela organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais da Política de Assistência.

De acordo com a PNAS (2005; pg. 35-36) O CRAS é responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral a Família (PAIF) que, de acordo com o site do Ministério de Desenvolvimento Social, tem como público as famílias em situação de vulnerabilidade social, as quais são prioritárias no recebimento de benefícios eventuais, de prestação continuada e na participação nos programas.

O trabalho desenvolvido nos CRAS tem como objetivos: a prevenção da ruptura de vínculos familiares e comunitários; a promoção de ganhos sociais e materiais às famílias; a promoção de acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; e o apoio às famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitem de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares. Destina-se a pessoas em situação de vulnerabilidade ou em fragilização de vínculo afetivo. Também é função do mesmo prestar informações e orientações para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com outras redes de proteção social local para garantir aos direitos à cidadania, realizar – sob supervisão do (a) secretário (a) de Assistência Social – o mapeamento e organização da rede de proteção básica e promover a inserção das famílias nos serviços de assistência social local encaminhando a população para acessar as demais políticas sociais.

São serviços prestados pelo CRAS além do PAIF, o programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; serviços para crianças de 0 a 6 anos com o intuito de fortalecer os vínculos familiares; serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando à proteção e o fortalecimento de vínculos familiares com a comunidade; programas de incentivo ao protagonismo juvenil e o centro de informação e educação para o trabalho.

Compete à Proteção Social Básica (CRAS) oferecer os benefícios de Prestação Continuada e os Benefícios Eventuais. Define-se o primeiro, com um benefício destinado a pessoas com deficiência e idosos como mais de 70 anos, que não tinham como prover suas próprias manutenções nem da sua família e possuam uma renda per capita inferior a um $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, essas são as principais condicionalidades. E o segundo são aqueles que visam o pagamento de auxílio natalidade ou mortalidade a quem tem uma renda mensal per capital inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

De acordo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em seu site o CRAS é um local de materialização dos direitos socioassistenciais onde a família se sinta acolhida não podendo, portanto, ter instalações inadequadas ou improvisadas. Como o CRAS oferta o PAIF ele precisa ter espaço que permita a oferta de ações, procedimentos e atividades previstos pelo serviço. Com respaldo na Resolução nº 5 de 03 de Maio de 2010, os espaços mínimos exigidos no CRAS são: recepção; sala de atendimento; sala de uso coletivo; sala administrativa; copa; banheiros.

De acordo PNAS para além das privações relacionadas as diferenças de acesso de bens e serviços, a pobreza associada à desigualdade social e à perversa concentração de renda se manifesta de maneira mais complexa através da violação de direitos em especial de crianças, idosos e pessoas com deficiência. Tais situações de agravamento, ainda mais em populações com alto índice de desemprego e baixa renda, exigem estratégias específicas para superação e retomada do acesso ao direito que tenha sido violado.

A ética da Proteção Social Especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral. A Proteção Social Especial tem como objetivo atender, através de ações integradas, aos sujeitos que tiveram seus direitos violados. Ela se divide em duas: de média complexidade, que é quando o sujeito tem seu direito violado, mas não perdeu o vínculo com a família e a de alta complexidade, que é quando o vínculo foi perdido, através do Centro de Referência Especializado da Assistência Social.

Segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009), na proteção especial de média complexidade são ofertados os serviços de apoio sócio familiar o (PAEFI); a abordagem social; o acompanhamento de medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à comunidade - PSC e a Liberdade Assistida - LA).

Outros quatro serviços compõem a Proteção Social Especial de Alta Complexidade: serviço de acolhimento Institucional; o acolhimento institucional em república; serviço de acolhimento em família acolhedora e o serviço de proteção em situação de calamidade pública e de emergência

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento social e Combate à fome o CREAS deve apresentar para realização dos seus serviços, para que o ambiente seja acolhedor, além da postura ética, de respeito à dignidade, diversidade e não-discriminação a ser compartilhada por toda a equipe, a seguinte infra-estrutura: atendimento em condições de privacidade e sigilo; adequada iluminação, ventilação, conservação, salubridade e limpeza; segurança dos profissionais e público atendido; acessibilidade a pessoas com deficiência, idosos, gestantes e crianças, dentre outros; espaços reservados e de acesso restrito à equipe para guarda de prontuários. Em caso de registros eletrônicos, devem igualmente ser adotadas medidas para assegurar o acesso restrito aos prontuários, dados e informações; informações disponíveis em local visível sobre: serviços ofertados, situações atendidas e horário de funcionamento da Unidade.

Em relação à equipe profissional a composição depende do seu porte. Para aqueles de pequeno e médio porte (que possuem, em média, 50 acompanhamentos), a equipe deve se apresentar da seguinte forma: 1 coordenador, 1 assistente social, 1 psicólogo, 1 advogado, 2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e 1 auxiliar administrativo. Para os de grande porte, Metrópole ou Distrito Federal (que realizam uma média 80 casos famílias/indivíduos), deve apresentar 1 coordenador, 2 assistentes sociais, 2 psicólogos, 1 advogado, 4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários), 2 auxiliares Administrativos.

No inciso I da diretriz da Política Nacional de Assistência Social já se pode notar a relevância que a territorialidade assume na política. Nele há a explicação de como está organizada a descentralização político-administrativa e quais as funções e as ações sob responsabilidade de cada uma das três esferas de governo que devem respeitar as características socioterritoriais locais. Por território de acordo com Milton Santos (2001) entende-se uma extensão apropriadamente usada, no sentido de pertencimento, de pertencer; aquilo que nos pertence, ou seja, território usado e vivo

É neste território carregado de particularidades sociais, econômicas e culturais habitado por pessoas que, muitas vezes, não vivem sua cidadania, que as políticas sociais têm que intervir com o objetivo de democratizar o poder público e universalizá-

lo, assim como reduzir as desigualdades sociais territoriais, mas mantendo os vínculos, as particularidades e as diferenças regionais.

O território será a base de organização dos programas, projetos, serviços e benefícios que têm como foco principal a atenção à família, pois é com base em uma análise dele que serão definidas as funções, o número de pessoas que necessitam dos serviços e o seu grau de complexidade determinando, assim, o tipo de ação que deverá ser tomada. A gestão se dará de forma compartilhada, com co-financiamento entre as três esferas do governo, conforme princípio constitucional já abordado, e com definição clara da competência técnico política das três esferas.

Ao longo da história as estruturas territoriais das cidades foram sendo alteradas pelo processo de modernização, de imigração interna, entre outros, fazendo que as cidades crescessem de forma desordenada e ampliando as periferias que ficaram às margens das iniciativas do poder público, cuja atenção costuma estar voltada aos pedaços centrais das cidades. Podemos perceber que os novos pedaços da cidade sofrem com a ausência de um Estado que atue de forma articulada e expressiva, o que produz um modelo socioterritorial excludente. É neste cenário que atua a Política Pública de Assistência Social, pois seu foco são as áreas de maior vulnerabilidade.

A vulnerabilidade não está somente associada aos aspectos socioeconômicos, mas a outros diversos fatores como baixo nível de escolaridade, acesso aos serviços públicos, aspectos demográficos ou que colocam (ou podem colocar) as pessoas em riscos como agravos na saúde, gravidez precoce e homicídios.

Tais características revelam o grau de vulnerabilidade da população em relação ao Estado e as políticas públicas e, ao mesmo tempo, essas características determinam quais as prioridades territoriais a serem enfrentadas. Para ter uma atuação concreta e não focalizada não basta apenas se respaldar em dados e características, mas também em como as pessoas exercem a vida cotidiana. A configuração territorial que temos hoje foi resultado de como a população foi ocupando o espaço a forma como o poder público compreendeu e deu respostas. O território é um elemento essencial para pensar a efetivação da proteção social básica e especial por meio do serviço socioassistencial.

A PNAS percebe a análise territorial sob essa ótica como melhor forma de dar respostas porque considera a alta densidade demográfica e, ao mesmo tempo, o grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presente entre os municípios.

Outro ponto que revela a importância da análise territorial é que a Política de Assistência Social tem impacto direto sobre as outras políticas sociais e vice-versa, o

que resulta na necessidade de construir ações territoriais juntamente com essas políticas. De acordo com Koga (2003, apud PNAS 2009, p. 44) “os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. Para pensar a política pública a partir do território exige-se o exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive no mesmo território.”

Ao utilizar a análise territorial como direcionamento das políticas públicas permite-se potencialmente romper com respostas baseadas em metas setoriais e demandas e necessidades genéricas para assumir uma perspectiva de identificar problemas concretos, as potencialidades e soluções, capaz por tanto de gerar impactos positivos.

A operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação das ações dessa política. Pois permite olhar a realidade observando os novos desafios colocados pelo cotidiano, a suas múltiplas formatações de forma integrada e articulada.

A regionalização do território, seja em macrorregiões ou microrregiões e lugares baseados em critérios múltiplos, é importante pois o interior de cada lugar não é homogêneo. Ou seja, existem focos modernos que convivem com estruturas tradicionais, heterogeneidade econômica, social, cultural definida por trajetórias históricas diferenciadas.

A Política Nacional de Assistência Social utiliza as características dos grupos territoriais para definir os municípios em pequenos, médios e grandes que são definidos como:

Municípios de pequeno porte 1 – entende-se por município de pequeno porte 1 aquele cuja população chega a 20.000 habitantes (até 5.000 famílias em média. Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com co-financiamento das esferas estaduais e federal.

- Municípios de pequeno porte 2 – entende-se por município de pequeno porte 2 aquele cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes (cerca de 5.000 a 10.000 famílias em média). Diferenciam-se dos de pequeno porte 1 especialmente no que se refere à

concentração da população rural que corresponde a 30% da população total. Quanto às suas características relacionais mantém-se as mesmas dos municípios pequenos 1.

- Municípios de médio porte – entende-se por municípios de médio porte aqueles cuja população está entre 50.001 a 100.000 habitantes (cerca de 10.000 a 25.000 famílias). Mesmo ainda precisando contar com a referência de municípios de grande porte para questões de maior complexidade, já possuem mais autonomia na estruturação de sua economia, sediam algumas indústrias de transformação, além de contarem com maior oferta de comércio e serviços. A oferta de empregos formais, portanto, aumenta tanto no setor secundário como no de serviços. Esses municípios necessitam de uma rede mais ampla de serviços de assistência social, particularmente na rede de proteção social básica.

Quanto à proteção especial, a realidade de tais municípios se assemelha à dos municípios de pequeno porte, no entanto, a probabilidade de ocorrerem demandas nessa área é maior, o que leva a se considerar a possibilidade de sediarem serviços próprios dessa natureza ou de referência regional, agregando municípios de pequeno porte no seu entorno.

- Municípios de grande porte – entende-se por municípios de grande porte aqueles cuja população é de 101.000 habitantes até 900.000 habitantes (cerca de 25.000 a 250.000 famílias). São os mais complexos na sua estruturação econômica, pólos de regiões e sedes de serviços mais especializados. Concentram mais oportunidades de emprego e oferecem maior número de serviços públicos, contendo também mais infra-estrutura. No entanto, são os municípios que por congregarem o grande número de habitantes e, pelas suas características em atraírem grande parte da população que migra das regiões onde as oportunidades são consideradas mais escassas, apresentam grande demanda por serviços das várias áreas de políticas públicas. Em razão dessas características, a rede socioassistencial deve ser mais complexa e diversificada, envolvendo serviços de proteção social básica, bem como uma ampla rede de proteção especial (nos níveis de média e alta complexidade).

- Metrôpoles – entende-se por metrópole os municípios com mais de 900.000 habitantes (atingindo uma média superior a 250.000 famílias cada). Para além das características dos grandes municípios, as metrópoles apresentam o agravante dos chamados territórios de fronteira, que significam zonas de limites que configuram a região metropolitana e normalmente com forte ausência de serviços do Estado.

Essa classificação foi feita com o propósito de instituir no Sistema Único de Assistência Social e permite identificar que tipo de proteção/atendimento deve ser prestado nos municípios brasileiros. Todos os municípios devem receber a proteção básica. Já a de média e alta complexidade só os municípios de médio, grande porte e as metrópoles. Leva-se em conta, portanto, a realidade local, o porte, a capacidade de arrecadação e gerenciamento do município.

A Política Nacional de Assistência Social depois do processo de redemocratização obteve, assim, um conjunto de conquistas. Além de passar de mero assistencialismo para campo dos direitos assegurados na Constituição Federal, com os mesmos princípios das demais políticas sociais, registram-se os avanços que obteve em termos de sua institucionalização através do SUAS. Mas essas garantias estão na contramão das ofensivas neoliberais, que reduz o papel do Estado e os investimentos nos setores sociais impossibilitando boa parte da materialização das conquistas obtidas por essa Política. A ofensiva neoliberal impactou principalmente no financiamento desta política pública, gerando precariedade no âmbito dos recursos humanos e dos equipamentos como podemos notar observando os dados do Censo SUAS 2014.

CAPÍTULO III- IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS NO COTEXTO NEOLIBERAL

Em um contexto em que o Estado reduz seu papel e seus gastos com a implementação dos direitos sociais percebe-se uma ampliação e complexificação das expressões da “questão social”. As respostas a esse contexto, por outro lado, têm sido pontuais através das políticas sociais cada vez mais fragmentadas, seletivas, excludentes e compensatórias e há uma retomada das antigas formas de enfrentar a “questão social” através da caridade e da filantropia pela sociedade.

A ofensiva neoliberal impactou diretamente a forma como o financiamento da Política Nacional de Assistência Social acontece, assim como as condições de funcionamento dos seus equipamentos e as condições de trabalho dos profissionais que operacionalizam o SUAS. Esse é o panorama que pretendemos expor a partir da análise dos dados do censo SUAS feitas a seguir.

3.1 FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SUAS

A partir dos anos 1990 o Brasil vem passando por grande esforço da classe dominante de realizar um desmonte na estrutura de atuação do Estado, redefinindo o seu papel, que agora passa a ter como objetivo gerar superávit primário através da redução dos gastos com os serviços públicos. Isso impactou diretamente o financiamento da Política de Assistência Social, pela utilização sistemática da Desvinculação de Receitas da União (DRU) que, de acordo com o site do Senado⁶, é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 30% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que correspondem a cerca de 90% do montante desvinculado. Essas ações são legitimadas por um fenômeno que busca na esfera da vida social espaço de valorização do capital, levando à mercantilização dos direitos sociais.

Ao analisar os dados (tabela I – abaixo) sobre a evolução dos recursos da união na assistência social (2002-2014) percebe-se, ano a ano, um aumento do financiamento

⁶ Fonte: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 18 de Setembro de 2017

dessa política. No ano de 2002 o recurso investido foi de 12,2 Bilhões chegando, no ano de 2014, a 68,5 Bilhões.

Tabela 1: Evolução dos recursos da União na Assistência Social 2002 a 2014 (em bilhões)

2002	Valores Nominais	Valores corrigidos pelo IPCA
2003	12,2	6,5
2004	14,4	8,4
2005	22	13,9
2006	23,8	15,8
2007	34,4	21,6
2008	38	24,7
2009	42,1	28,8
2010	46,7	33,3
2011	51,1	39,1
2012	60	45,6
2013	64,6	56,6
2014	68,5	68,5

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Antes, entretanto, de comemorar o aumento de cerca de 500% em cima do valor inicial no orçamento da União para assistência social – ou seja, o valor quase quintuplicou nos últimos 12 anos – é necessário destacar que a sua maior parte é voltada aos programas de transferência de renda, conforme pode ser visto na tabela 2, que traz dados do orçamento voltados à implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e deficientes e do Programa Bolsa Família (PBF).

Tabela 2: Evolução dos Recursos da União nos Programas de Transferência de Renda (em bilhões)

Ano	BPC- pessoa idosa	BPC – deficiente	PBF
2002	2,3	4,1	—
2003	3	4,8	—
2004	4	5,2	7,6
2005	5,2	6,1	9,6
2006	6,7	7,5	11,1
2007	7,8	8,4	12,1
2008	8,8	9,4	13,9
2009	10,4	10,9	15
2010	11,6	12,4	16,1
2011	12,1	13,5	18,7
2012	13,6	15,5	21,7
2013	14,5	16,9	24

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Nos últimos tempos a seguridade passou por um processo de redefinição que alterou a forma como a assistência social enfrentaria a “questão social”, como afirma Mota (2010, p.153) “a assistência social deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social”. Essa centralidade da política de assistência tem destaque para os programas de transferência de renda que passam a cumprir o papel econômico e político de possibilitar, mesmo que de forma precária e limitada, acesso de parte da população aos bens de consumo e, portanto, como parte da política econômica porque para muitas famílias brasileira essa é a única fonte de renda. Isso justificou, no período em análise, que um volume considerável dos recursos da assistência fosse destinado para programa de transferência de renda com destaque para o bolsa família.

De acordo com o censo SUAS (MDS, 2015, p. 49) o BPC, instituído pela Constituição Federal (1988) e regulamentado pela LOAS (1993),

[...] é um benefício que integra as ações da Proteção Social Básica no SUAS e se refere à transferência direta de um salário mínimo a pessoas com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência, de qualquer idade, que possuam impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais possam obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família e a renda mensal familiar per capita deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente. A gestão do BPC é realizada pelo MDS, por meio da SNAS e é operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Observando os dados, nota-se que em 11 anos os valores dos recursos disponibilizados para o BPC de pessoas idosas se tornaram 7 vezes maiores iniciando com 2,3 bilhões e chegando, em 2013, a 14,5 bilhões. Em 2013 foram beneficiadas 1.822.346 de pessoas idosas em todo o país. “Em 2014, segundo informações dos benefícios ativos do BPC do Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA) da SNAS/MDS, o orçamento executado para este benefício foi de pouco mais R\$ 16 bilhões, beneficiando 1.876.610 pessoas”. (MDS, 2015, p. 50)

O BPC voltado a pessoas com deficiência também demonstra aumento ao longo do mesmo período, apresentando incremento de recursos um pouco maior em relação à outra modalidade do BPC – R\$16,9 bilhões (tabela II) – quando observada a série histórica. De acordo com informações presentes na análise do censo Suas (MDS, 2014, p. 50) “em 2013 beneficiou 2.141.846 milhões de pessoas com deficiência. Segundo o

DBA/SNAS/MDS, em 2014 o orçamento executado para este benefício foi de R\$ 19,1 bilhões voltados a 2.253.822 de pessoas”.

Quando somados os valores voltados apenas para o BPC, em ambas as modalidades, estes representaram, em 2013, **45,8% do valor total do orçamento para a assistência social**. Isso revela uma expansão dos investimentos na área da assistência que, entretanto, não impactou os demais programas dessa política setorial, considerando-se a totalidade das ações previstas pelo SUAS.

O BPC e o PBF apresentam responsabilidades protetivas diferentes. O último complementa a renda familiar em famílias cujos adultos estão inseridos no mercado de trabalho, entretanto a renda oferecida pelo trabalho é insuficiente. Segundo o censo Suas (MDS ,2015, p.51) o Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda direta instituído em 2004 pela Lei nº 10.836 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 também de 2004,

[...] tem por objetivo garantir renda a brasileiros que possuam renda familiar per capita menor que R\$77 mensais possibilitando, por meio de um conjunto de condicionalidades, o acesso a direitos sociais básicos na área de educação, saúde e assistência social, visando à superação por parte dos beneficiários da situação de vulnerabilidade. O valor repassado à família beneficiária está diretamente ligado ao tamanho da família, à idade de seus membros e à sua renda. Sua gestão deve ser descentralizada e compartilhada entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Desde do ano de 2009 o PBF não tinha seu valor do critério de elegibilidade revisado, o que ocorreu somente no ano de 2011. De acordo com o texto do Ipea (2015, p. 55)

[...] nesse período, a renda média cresceu e a inflação, medida pelo índice de preços ao consumidor amplo (IPCA), acumulou 32,27%. Atualizada por esse índice, a linha de indigência seria de R\$ 92,60, e a linha da pobreza R\$ 185,18. Por essas medidas, o contingente de miseráveis e de pobres seria bem maior. Portanto, a desatualização o critério de elegibilidade [...] e a desconsideração a inflação limita ainda mais o acesso ao Programa. Levando em consideração essa informação o poder de compra dos beneficiários diminuiu ao longo dos anos.

Principal ferramenta de combate à pobreza e à fome, o PBF foi prioridade do Governo Federal nos governos petistas desde que foi instituído e recebeu o equivalente a R\$7,1 bilhões já no primeiro ano de existência (cf. tabela II). Em 2013, o repasse total foi de R\$ 24,0 bilhões, destinados a 14,08 milhões de famílias beneficiárias. **Os recursos executados do orçamento para o PBF em 2013 equivaleram a,**

aproximadamente, 35,0% do total de recursos da assistência social. Em 2014, segundo informações da folha de pagamentos do PBF da Caixa Econômica Federal, foram executados R\$ 27,1 bilhões voltados a 14,0 milhões de famílias beneficiárias.

Como meio para ampliar superação da extrema pobreza do Brasil o governo federal criou, através do Plano Brasil sem Miséria, o Benefício Superação da Extrema Pobreza (BSP), que garantia que nenhuma família beneficiária do programa permanecesse com renda per capita mensal abaixo da linha de extrema pobreza definida pelo governo (de R\$ 77). Isso fez com que as famílias com mais membros e mais miseráveis não fossem atingidas pela ausência de reajuste.

O Estado, através da assistência social, amplia sua área de interferência à medida que assume com PBF aqueles que são aptos a trabalhar, mas não obtém renda suficiente mesmo que estejam ocupados em atividades informais, pelas configurações que trabalho assume na sociedade capitalista, seja pelo desemprego estrutural, ou pela orientação política posta em prática (SITCOVSKY, 2010). Em paralelo a isso, ao mesmo tempo que diz assumir quem dela necessitar e, agora, os aptos que conseguem se inserir no mercado de trabalho, cria um conjunto de critérios que restringem o acesso. Esses benefícios, na pior das hipóteses, duplicam a renda familiar ampliando, assim, sua capacidade de consumo, permitindo também o acesso a empréstimos. Segundo Sitcovsky (2010) representam, portanto, importantes estímulos para a economia local.

Esse primeiro conjunto de dados indica claramente que a expansão dos investimentos na assistência social esteve voltada para garantir a reprodução da força de trabalho sobrando no lugar do trabalho assalariado associada a estratégias de superação da crise capitalista pela via do consumo. Como afirma Sitcovsky (2010) a assistência social assume, nesse contexto, a absorção da função integradora à ordem social, antes pertencente ao trabalho assalariado. O bolsa família permite reduzir a dependência das famílias dando a elas a oportunidade de se opor às formas mais arcaicas de exploração, contribuindo para o processo de assalariamento da força de trabalho no Brasil, embora o perfil dos usuários do Bolsa família seja a ligação com trabalho precário.

Isso explica os aumentos nominais ocorridos voltados à ampliação de cobertura, de benefícios e de valores, pois a política de aumento real do salário mínimo adotada nos últimos anos produziu impacto direto no financiamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – de R\$ 240, em abril de 2003 passou para R\$ 724 em janeiro de 2014. Já o Programa Bolsa Família após sua criação, em 2004, teve dois ciclos de ampliação de cobertura no período em questão: em 2006 e em 2012 com a implantação

do Plano Brasil sem Miséria e do Programa Brasil Carinhoso deixando claro que o PBF concentrou seus esforços nos mais pobres.

[...] e tal escolha traz consequências para sua afirmação como benefício do sistema de garantia de renda. Embora à primeira vista pareça razoável priorizar os mais pobres entre os pobres, cabe lembrar que a separação entre famílias classificadas pelo programa como pobres e extremamente pobres não é tão simples quanto sugere o recorte operado pelas linhas monetárias do Bolsa Família. As famílias com renda inferior a R\$ 70 e aquelas com renda um pouco acima deste patamar partilham condições de vida e carências muito semelhantes no seu cotidiano. (IPEA, 2015, p. 56)

É importante chamar atenção para o fato de que quando somados os percentuais desses programas de transferência de renda (BPC e PBF) no orçamento executado pela *Assistência social em 2013 temos comprometido 80,8% do orçamento com esses serviços*. Isso significa dizer que restaram menos de 20% do orçamento para financiar todo o conjunto de ações da proteção básica e especial o que, na avaliação de vários estudiosos da área, representa uma inversão de prioridades quando considerada a necessidade de consolidar o SUAS.

Ao analisar o sistema de proteção social brasileiro não resta dúvida de que esteja focado no Bolsa família o pilar desta proteção. Para chegar a essa conclusão basta observar o quantitativo do público alvo e o volume de recursos destinados. O programa atinge 24% dos brasileiros e, segundo Sitcovsky (2010), o governo federal vem gastando mais nos programas de renda mínima do que em outras áreas da política social.

Um agravante de tudo isso é que embora os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, em sua grande maioria, sejam usados neste programa, de acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social, o Bolsa Família não faz parte da Assistência social. Os recursos do SUAS, ou seja, o valor executado nas ações que compõem o FNAS (considerando inclusive os recursos voltados à Unidade Gestora – SNAS), em 2013, foram aproximadamente 3 vezes maiores que os executados em 2004, passando de R\$ 13,4 bilhões (em valores corrigidos) para R\$ 37,1 bilhões (cf. tabela 3), seguindo a tendência de investimento observada anteriormente.

Tabela 3- Evolução dos Recursos Suas, valores executados 2004 a 2013 (em bilhões)

Ano	Valores Nominais	Valores Corrigidos pelo IPCA
2004	8,4	13,4
2005	10,6	15,9
2006	12,6	18,4
2007	14,8	20,6
2008	16,9	22,4
2009	20,1	25,4
2010	24,2	28,8
2011	27,1	30,4
2012	33	34,9
2013	37,1	37,1

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Ao analisar a tabela IV nota-se que a União apresenta a maior parcela dos recursos aplicados anualmente em crescimento estável desde 2004, sendo os municípios o segundo ente que mais contribui no co-financiamento. Os valores captados demonstraram crescimento, com destaque para o aumento ocorrido entre 2011 e 2012 (R\$ 3,34 bilhões). “Já os estados e Distrito Federal mostram tendência de decréscimo em sua participação a partir de 2005, embora se verifique aumento nos valores declarados de R\$1,6 bilhão em 2004 para R\$5,6 bilhões em 2013”. (MDS, 2015, p.55)

Ainda com base censo Suas (MDS, 2015, p.55) “considerados os dados apresentados, o aumento dos valores gastos pelos Estados foi 257%”. Isso foi menor que o verificado para os valores da União (366%) e dos municípios (304%). Esse desempenho diferenciado deve significar a necessidade de insistir no debate sobre o co-financiamento entre os entes da federação nos próximos períodos, de modo a dar cumprimento às medidas constitucionalmente pactuadas.

Tabela 4- Evolução dos recursos do SUAS, valores executados segundo os entes federativos de 2004 a 2013

Ano	União	Estado e DF	Municípios
2004	13,86	1,56	2,95
2005	15,81	2,01	2,85
2006	21,55	2,32	3,51
2007	24,65	2,34	4,67
2008	28,85	2,59	5,78
2009	33,36	3,34	6,06
2010	39,11	3,56	7,15
2011	45,52	4,17	7,92
2012	56,63	4,78	11,36
2013	64,64	5,6	11,91

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Diante disso, percebe-se que os estados não vêm realizando seu papel no financiamento da Política de Assistência, restando ao município a responsabilidade de efetivar o SUAS, já que a União tem se utilizado da DRU como estratégia de transferir os recursos sociais para gerar superávit primário. De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em seu artigo 23,

O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Cabe, portanto, aos estados a mesma responsabilidade de realizar o financiamento, conforme os demais entes federativos. Ainda segundo a LOAS no seu artigo 12, incisos I e II é de atribuição do estado:

- I – destinar recursos financeiros aos municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos conselhos estaduais de assistência social;
- II – cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;

Este repasse deveria ser realizado através do mecanismo “fundo a fundo”, como consta na LOAS (artigo 30).

O cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais, no que couber, e o aprimoramento da gestão da política de assistência social no Suas se efetuam por meio de transferências automáticas entre os fundos de assistência social e mediante alocação de recursos próprios nesses fundos nas três esferas de governo. Parágrafo único. As transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social efetuadas à conta do orçamento da seguridade social, conforme o art. 204 da Constituição Federal, caracterizam-se como despesa pública com a seguridade social, na forma do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Entretanto, os próprios dados do censo Suas atestam que apenas pouco mais da metade dos estados (53,8%), declararam realizar algum financiamento aos municípios na modalidade fundo-a-fundo. “11,5% repassa recursos via convênio, 19,2% em ambas as modalidades e 15,4% declararam não realizar cofinanciamento”. (MDS, 2015, p. 58)

As mudanças na política econômica tiveram impacto direto sobre os serviços públicos. De acordo com Mota (2010, p.149)

Sobretudo, aqueles prestados pelos estados e municípios. Estes foram forçados a sanear seus gastos, muitas vezes privatizando suas empresas públicas, mas, a contrapelo das justificativas, estados e municípios tiveram suas dívidas ampliadas [...] em virtude da criação do Fundo Social de Emergência, muito provavelmente, em virtude da criação do fundo Social de Emergência, o qual transferiu receita daqueles à União.

3.2 – IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NO QUADRO DE RECURSOS HUMANOS DO SUAS

As mudanças que aconteceram na sociedade capitalista e na intervenção do Estado na relação capital x trabalho impactaram diretamente a forma como se dá a relação trabalhista na política assistência social. O trabalho nesta política sofreu com as mesmas condições inerentes ao trabalho na sociedade capitalista: precarização e sucateamento dos direitos, o que implica dizer que o aumento do número de trabalhadores na área da assistência social, como pode ser observado nos dados expostos nas tabelas abaixo, não se deu garantindo a regulamentação e os direitos trabalhistas.

Uma das estratégias utilizadas para ampliar a exploração da força de trabalho ocorre através da terceirização – justificada pelo Estado através do argumento de que o mesmo não possui condições de executar as atividades já desempenhadas com a “suposta” eficiência e eficácia do setor privado. Na verdade, se sabe que é mais uma estratégia de desregulamentação transferindo a responsabilidade do que é público para privado.

A partir da análise dos dados do Censo SUAS ao longo dos últimos anos, é possível observar, com relação à quantidade de trabalhadores das Secretarias Municipais de Assistência Social em todo o Brasil, que houve gradativo aumento em números absolutos. Os dados mostram que o quantitativo partiu de aproximadamente 221 mil trabalhadores em 2010 e passou para mais de 256 mil em 2014 (tabela V), “o que representa incremento de 36 mil novos profissionais atuando nos municípios ao longo desses anos”. (MDS, 2015, p.105)

Tabela 5- Evolução da quantidade de trabalhadores na secretaria Municipal da Assistência Social de 2010 a 2014

Ano	Valor
2010	220.730
2011	233.767
2012	243.136
2013	245.239
2014	256.858

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Essa ampliação se deu a partir do momento em que se pensou em normatizar a gestão do trabalho no âmbito do Suas exigindo, de acordo com NOB/RH/SUAS servidores públicos responsáveis por sua execução, devido ao caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais. Apesar deste aumento quantitativo, de acordo com o censo Suas (MDS, 2011, p.106)

[...] ao longo do período analisado houve uma retração do percentual de servidores estatutários, ao passo que aumentou o número de trabalhadores com outros vínculos nas Secretarias Municipais de Assistência Social. Em 2014, esses percentuais foram de 35,1% e 37%, respectivamente. Porém, em números absolutos os profissionais que possuíam vínculos efetivos também apresentaram crescimento, mesmo que em menor velocidade quando comparados aos trabalhadores com outros vínculos. A maior parte dos trabalhadores se enquadrava na categoria “outros vínculos”, que contempla consultores, servidores cedidos, terceirizados, estagiários, etc. (idem) [(Tabela VI)]

Tabela 6 -Percentual de trabalhadores nas secretarias Municipais de Assistência Social, segundo o vínculo –Brasil 2010-2014

Ano	Estatutário	Celetista	Somente Comissionado	Outros Vínculos
2010	38,6%	12,8%	17,5%	31,7%
2011	34,0%	13,5%	17,2%	35,4%
2012	35,5%	13,0%	15,3%	36,2%
2013	35,8%	10,7%	16,8%	36,7%
2014	35,1%	11,0%	16,9%	37,0%

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Ao analisar os dados percebe-se um crescente aumento dos trabalhadores, com maioria de estatutários no período de implantação da NOB/RH/SUAS que regulamenta o trabalho na assistência e exige trabalhadores concursados e com seus direitos garantidos. Mas nota-se ao longo dos anos e da expansão da rede uma redução desse número de trabalhadores e o aumento de trabalhadores com vínculos precários/instáveis

que já ultrapassam o número de efetivos. Esta análise aponta para a fragilização do pensado pela NOB/RH/SUAS que exige que o corpo profissional da política de assistência social seja formado por trabalhadores efetivos e concursados. Como afirma a NOB/RH/SUAS (apud MDS, 2011, p.16)

Nos serviços públicos, o preenchimento de cargos, que devem ser criados por lei, para suprir as necessidades dos serviços deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços.

Segundo Pereira, Tassygny e Bizarria (2017, p.176) “a flexibilização do trabalho, a precarização e a elevação do controle e a intensificação do trabalho provocam o reforço do Estado patrimonialista, pois as contratações e a execução dos serviços ficam mais vulneráveis a práticas clientelistas e nepotistas”. Essa fragilidade entre o público e o privado tem interferido na qualidade dos serviços prestados, pois os contratos são feitos sem estabilidade e os trabalhadores se tornam rotativos, assim como possuem mais de um vínculo empregatício, restringindo a dedicação ao trabalho.

Analisando a série histórica, identifica-se crescimento do percentual dos que concluíram o Ensino Superior e encolhimento do percentual de trabalhadores que possuem apenas o Ensino Fundamental (tabela VII).

Tabela 7- Percentual de trabalhadores nas secretarias Municipais e Estaduais de Assistência Social, segundo escolaridade - Brasil 2010-2014

Ano	Ensino fundamental		Ensino Médio		Ensino superior	
	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual
2010	27,7%	21,6%	45,7%	52,7%	30,7%	21,6%
2011	18,3%	24,0%	49,2%	42,85%	32,5%	24,0%
2012	17,7%	24,4%	49,1%	43,9%	32,6%	24,4%
2013	16,6%	19,9%	48,7%	45,9%	34,7%	19,8%
2014	15,6%	19,9%	48,9%	40,5%	35,5%	19,6%

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Entende-se que esta mudança tenha sido ocasionada pelas exigências impostas pela NOB/RH/SUAS que “exige trabalhadores qualificados e mira na possibilidade de construção de uma carreira na política” (PEREIRA; TASSYGNY; BIZARRIA, 2017, p

176). Os diferentes níveis de escolaridade na política, por sua vez, têm ocasionado uma relação desigual entre os trabalhadores refletidas nas formas contratuais, nos salários e na hierarquia, segundo as quais muitas vezes o efetivo julga-se superior ao contratado, fragilizando com isso a consciência de classe e a organização dos trabalhadores do SUAS.

Ainda de acordo com as Normas Operacionais Básicas (apud MDS, 2011, p.19) a “Assistência Social deve ofertar seus serviços com o conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários”.

Na tabela VII nota-se também que o índice de formação mais elevado está alocado no âmbito do estado como ente federado que, ao longo dos anos, se mantém estável no número de trabalhadores concursados, ao mesmo momento em que tem negligenciado, em grande parte, seu repasse de recursos ao FNAS, conforme tratamos no item anterior.

No que diz respeito à formação dos trabalhadores distribuídos nas unidades públicas que ofertam serviços socioassistenciais, os dados do censo Suas (MDS, 2015, p.109) destacam que “os CREAS possuem 63,5% de seus profissionais com nível superior completo, mestrado e doutorado, seguidos pelos Centros POP com 46,1% e pelos CRAS, com 44,1%”. (Tabela VIII)

Tabela 8- Percentual de profissionais lotados nas unidades públicas/ privados que oferta serviços Sócio Assistenciais segundo escolaridade / vínculo

ESCOLARIDADE		
FORMAÇÃO	CRAS	CREAS
Sem instrução/ ensino fundamental incompleto	4,1%	3,1%
Ensino fundamental completo / ensino médio incompleto	6,9%	5,1%
Ensino médio completo/ superior incompleto	44,9%	28,3%
Superior completo, mestrado e doutorado	41,1%	63,5%
VÍNCULO		
Outros	53,4%	47,8%
Comissionados	9,9%	8,8%
Celetista	6,8%	7,5%
Estatutário	29,9%	29,9%

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Ao observar a tabela VIII nota-se que a qualificação profissional está proporcionalmente articulada com a estabilidade e a garantia de direitos. Os CREAS possuem o maior número de funcionários de nível superior e, conseqüentemente, os maiores percentuais entre os que são celetistas; os CRAS menos profissionais de nível superior e, como consequência, menos contratações celetistas. A categoria “outros vínculos”, que abrange os consultores, servidores cedidos, terceirizados, estagiários, etc, apresentou, em 2014, os maiores percentuais de trabalhadores para todos os equipamentos que compõem o SUAS (MDS, 2015). Isso indica que ainda prevalecem nas unidades de atendimento da assistência social vínculos empregatícios precários, na maioria dos casos, o que pode impactar diretamente na qualidade dos serviços oferecidos.

Observando a tabela IX nota-se que a maioria dos funcionários do CRAS, dentre as formações categorizadas, concentra-se nos profissionais de nível médio que, em 2014, eram 23.934.

Tabela 9- Formação Profissional dos trabalhadores do CRAS e CREAS

FORMAÇÃO	ANO 2012		ANO 2013		ANO 2014	
	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS
Advogado	251	1.245	245	1.373	280	1.503
Assistente Social	15.062	4.713	16.078	5.006	17.567	5.420
Psicólogo	8.712	3.723	8.975	3.907	9.507	4.160
Profissional Nível Médio	10.968	1.401	5.790	1.302	23.934	1.328
Profissional Nível Superior	5.184	983	14.989	1.036	7.707	1.643
Sem Formação	21.763	4280	21.730	4.273	26.038	4.233

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Nota-se ainda que a maioria dos funcionários dos CRAS em todos os anos analisados encontra-se na categoria “sem formação”. Esses equipamentos possuem também um número de técnicos de nível superior menor que a soma dos que não possuem formação com os de nível médio, o que possivelmente reflete na qualidade dos serviços prestados. Já os CREAS apresentam um número maior de técnicos com nível superior com relação à soma dos que não possuem formação e dos que possuem nível médio. De acordo com a NOB/RH/SUAS (apud MDS, 2015, p.30)

[...] a composição da equipe de referência dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) para a prestação de serviços e execução das ações no âmbito da Proteção Social Básica depende do porte do município. Para os de pequeno porte (com até 2.500 famílias referenciadas), conta com a seguinte equipe: 2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo e 2 técnicos de nível médio. Para os de porte II (com até 3.500 famílias referenciadas), conta com a seguinte equipe: 3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e, preferencialmente, um psicólogo e 3 técnicos de ensino médio. Já para os de porte III (com até 5.000 famílias referenciadas), a equipe mínima é a seguinte: 4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS. A equipe mínima do CREAS (Centro de Referência da Assistência Social) é um assistente social, um Psicólogo, um advogado e educador social e Assistente Administrativo.

3.3 – ESTRUTURA DE OFERTA DE SERVIÇOS E PRECARIIDADE DOS EQUIPAMENTOS NO SUAS

De acordo com a Loas no art. 6º-d, as instalações dos CRAS e dos CREAS devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência.

Os dados do censo Suas (MDS, 2015) indicam que desde o ano 2007 ocorreu uma expansão dos equipamentos para CRAS e que a partir de 2009 esse processo alcançou os CREAS, como pode ser notado nas tabelas X e XI.

Tabela 10- Evolução da quantidade de CRAS- Brasil, 2007 A 2014

Ano	NÚMERO
2007	4.195
2008	5.074
2009	5.798
2010	6.801
2011	7.475
2012	7.725
2013	7.883
2014	8.088

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Tabela 11- Evolução da quantidade de CREAS- Brasil, 2009 A 2014

ANOS	NUMERO
2009	1.200
2010	1.159
2011	2.109
2012	2.167
2013	2.249
2014	2.372

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Ao comparar as tabelas acima nota-se o foco maior na expansão de equipamentos voltados para o fortalecimento de vínculo (CRAS) do que para equipamento voltados para direitos violados (CREAS), sendo o número de CRAS 4 vezes superior ao de CREAS. Em 2014 existiam 8.088 CRAS no Brasil, em 5.485 municípios, o que corresponde à presença deste equipamento em 98,5% dos municípios do país. Analisando a evolução no número de CRAS entre 2007 e 2014 (tabela X), foram criadas 3.893 unidades, um aumento de mais de 100% no período. “O ritmo mais lento de crescimento do número de CRAS implantados nos últimos anos pode ser explicado pelo fato de que praticamente todos os municípios do país possuem, ao menos, uma unidade em funcionamento”. (MDS, 2015, p. 67)

Já em relação ao número de CREAS no Brasil foram implantadas 123 novas unidades entre o ano de 2013 e 2014, dando continuidade à trajetória de expansão observada desde 2009. “A região Nordeste continuou sendo a que possui o maior número de unidades implantadas (914) e a região Sudeste foi a que obteve o maior incremento no último ano (49 unidades a mais em relação ao ano anterior)”. (MDS, 2015, p.76). De acordo com o censo Suas (Idem) a mesma tendência de crescimento observada para o país também pode ser observada para as grandes regiões. Ao longo do período entre 2007 e 2014 todas as cinco regiões apresentaram crescimento constante no número médio de CRAS por município (Tabela XII - abaixo).

Tabela- Quantidade Média de CRAS por Município Segundo Grandes Regiões –Brasil 2007 a 2014

Região	Ano 2007	Ano 2008	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014
Norte	0,75	0,91	1,01	1,19	1,27	1,33	1,36	1,36
Nordeste	0,92	1,04	1,11	1,33	1,36	1,4	1,43	1,45
Sudeste	0,84	1,05	1,18	1,32	1,48	1,54	1,58	1,65
Sul	0,45	0,58	0,74	0,97	1,17	1,21	1,23	1,24
Centro-Oeste	0,65	0,91	1,03	1,15	1,28	1,31	1,31	1,31

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Também cabe destacar que em 2014, a diferença entre regiões no número médio de CRAS é pouco expressiva, o que aponta para uma cobertura equilibrada da política no território nacional. O CREAS apresenta também um ritmo de crescimento nas regiões, basta notar a tabela XIII.

Tabela 13- Evolução da quantidade de CREAS segundo Grandes Regiões –Brasil 2009 a 2014

Região	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014
Norte	124	143	185	188	196	209
Nordeste	373	586	834	848	873	914
Sudeste	335	411	556	584	617	666
Sul	215	268	316	328	343	359
Centro-Oeste	153	182	218	219	221	224

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

O Censo Suas enfatiza que a quantidade média de mais de um CRAS por município aponta para a universalidade territorial dos serviços da assistência social básica, que é a principal porta de entrada da população à oferta do SUAS. Mas se observarmos as tabelas acima (XII e XIII) nota-se que a ideia de universalidade é infundada porque embora tenha ocorrido uma expansão do número de CRAS, 98,5% não quer dizer 100%; isso significa dizer que existem municípios que não foram atingidos pela expansão. O mesmo nota-se para o CREAS. Se dividirmos, por exemplo, o número de cidades da região Nordeste pela quantidade de CREAS existentes obteremos aproximadamente 0,5 CREAS por Município, pois de acordo com o IBGE o nordeste é composto por: Alagoas (102 Municípios); Bahia (407 municípios); Ceará

(104 municípios); Maranhão (207 municípios); Paraíba (223 municípios); Pernambuco (185 municípios); Piauí (224 municípios); Rio Grande do Norte (167 municípios); Sergipe (75 municípios) totalizando 1.694 municípios.

Em um momento histórico em que há um aumento dos cortes na área social resultado da expansão da política neoliberal, é natural que essa explosão de equipamentos que estava ocorrendo em paralelo se desse de forma fragilizada. Isso se revela, por exemplo tanto nos dados sobre a situação do imóvel como nos que abordam suas condições de acessibilidade, tanto para o CRAS como para o CREAS.

Sendo o CRAS o equipamento que representa a “porta de entrada” das famílias em situação de vulnerabilidade no Sistema Único de Assistência Social, é importante que sua localização seja permanente, de modo que os usuários não percam a referência de onde podem encontrar os serviços. No período analisado, observa-se um contínuo aumento de CRAS em imóveis próprios, sendo que em 2014 este percentual ultrapassa, embora de modo bastante tímido, o de CRAS em imóveis alugados (tabela XIV). Já os CREAS ainda apresentam predominância de equipamentos funcionando em imóveis alugados, ao contrário dos CRAS (tabela XV).

Tabela 14- Evolução dos CRAS segundo situação do imóvel – Brasil 2007 a 2014

Situação do Imóvel	Ano 2007	Ano 2008	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014
Próprio	49,4%	48,2%	48,3%	48,5%	47,0%	47,0%	45,9%	47,7%
Alugado	41,0%	43,8%	44,4%	44,9%	46,4%	46,1%	45,7%	44,8%

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Tabela 15- Evolução dos CREAS segundo situação do imóvel –Brasil 2009 A 2014

Situação do Imóvel	Ano 2009	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014
Alugado	60,2%	64,0 %	66,6 %	67,3 %	69,1 %	69,1 %
Próprio	34,9%	31,2 %	27,8 %	27,0 %	25,3 %	25,0 %

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Esta situação se relaciona com os problemas de financiamento sinalizados no item 3.1 deste capítulo que dizem respeito, predominantemente, à baixa dotação orçamentária destinada aos serviços socioassistenciais quando comparada aos programas de transferência de renda. Outros problemas levantados também podem incidir neste quadro como o baixo repasse por parte dos entes federativos e, muitas

vezes ausência, por parte dos estados; redução dos gastos com a área social por parte da União e outros, impossibilitando a compra de equipamentos pois os Municípios, de um modo geral, apresentam dificuldades de arrecadação autônoma, especialmente os de pequeno porte.

A ausência de equipamentos próprios está intimamente relacionada à ausência de acessibilidade tanto para o CRAS como para o CREAS, pois o interesse em adequar os equipamentos alugados para atender as exigências da ABNT é mínimo. Basta analisar as tabelas abaixo.

Tabela 16- Evolução dos CRAS segundo condições de acessibilidade de acordo com a ABNT - Brasil 2010 a 2014

Condições de Acessibilidade	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014
Acesso principal adaptado com rampas e rota acessível, desse a calça até a recepção.	25,3%	28,9%	30,4%	31,7%	34,1%
Rota acessível aos espaços do CRAS	27,2%	30,0%	31,7%	32,7%	34,7%
Rota acessível ao banheiro	25,9%	28,8%	31,0%	32,8%	34,9%
Banheiro adaptado	19,4%	23,7%	26,7%	29,3%	31,7%

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

O CRAS, como já mencionado, é a porta de entrada da política de assistência social, portanto, recebe pessoas com dificuldade de locomoção, como idosos e deficientes físicos. As condições de acessibilidade ao seu local de funcionamento são de extrema importância para que este público tenha acesso aos serviços.

Quando analisadas as condições de acessibilidade por situação do imóvel, nota-se que estas são melhores nos CRAS que funcionam em imóvel próprio [...]. Por exemplo, o percentual de CRAS que possuem acesso principal adaptado com rampa é de 44,9% nos imóveis próprios, enquanto nos imóveis alugados apenas 22,8% atendem essa condição. Em relação aos banheiros adaptados, 46,8% dos CRAS que funcionam em imóveis próprios responderam atender a esta condição, ao passo que apenas 16,2% dos CRAS em imóveis alugados fizeram adaptações nos banheiros para atender àqueles que possuem necessidades especiais. Essas diferenças apontam para a importância de os CRAS serem instalados em um imóvel permanentemente destinado a seu funcionamento, pois é possível que em imóveis alugados existam restrições a reformas, o que dificulta ou até mesmo impossibilita, a criação das condições de acessibilidade. (MDS, 2015, p. 70)

Considerando a norma NBR 9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), que traça as diretrizes de acessibilidade, os dados do Censo SUAS, por motivos óbvios, enfatizam em sua análise a contínua evolução, entre 2010 e 2014, nestes aspectos. O que se observa, entretanto, é que muitas vezes o que está na estatística como ótimo não passa de adaptações básicas para cumprir o mínimo exigido legalmente.

A situação do CREAS é ainda mais grave para a condição de acessibilidade, pois como já mencionado ainda tem sua maioria de imóveis alugados, podemos observar nas tabelas XVII e XVIII (abaixo).

Tabela 17- Evolução dos CREAS segundo condições de acessibilidade de acordo com a ABNT - Brasil 2010 a 2014

Condições de Acessibilidade	Ano 2010	Ano 2011	Ano 2012	Ano 2013	Ano 2014
Banheiro adaptado para pessoas com mobilidade reduzida (idoso etc) .	10,9%	13,7 %	14,6 %	15,0 %	17,7 %
Rota acessível aos espaços do CRAS	16,7%	20,8%	21,6%	22,5%	23,7%
Rota acessível ao banheiro	14,4 %	19,3%	19,3%	20,0 %	22,1%
Acesso principal adaptado com rampas e rotas acessível desde da calça do CREAS	16,8 %	20,0%	22,5%	21,7%	23,8%

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Tabela 18- Percentual de CRAS e CREAS por existência de acessibilidade segundo a situação do imóvel de acordo com ABNT_ Brasil 2014

Situação do Imóvel	CONDIÇÕES DE ACESSIBILIDADE							
	Acesso principal adaptado com rampas e rota acessível, desde a calça até a recepção.		Rota acessível aos espaços do CRAS		Rota acessível ao banheiro		Banheiro adaptado	
	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS	CRAS	CREAS
Próprio	44,9%	32,0%	45,8%	34,5%	48,4%	33,7%	46,8%	29,7%
Alugado	22,8%	12,2%	23,2%	17,4%	20,9%	19,8%	16,2%	19,7%

Fonte: Censo SUAS. Elaboração própria.

Em 2014, apenas 23,7% dos CREAS possuíam rotas acessíveis aos espaços e, em que pese o maior avanço em relação aos outros aspectos em 2013, apenas 17,7% dos CREAS possuíam banheiro adaptado para pessoas com mobilidade reduzida. Considerando que idosos e deficientes constituem parcela importante do público que enfrenta condição de vulnerabilidade, as condições de acessibilidade aos equipamentos de assistência social constituem um desafio a ser enfrentado na busca da qualidade no atendimento ao usuário.

Quando se observam as condições de acessibilidade por situação do imóvel, nota-se que estas são melhores nos imóveis próprios do que nos alugados. De maneira geral, menos de 20% dos CREAS que funcionam em imóveis alugados apresentaram condições de acessibilidade adequadas em 2014, enquanto para aqueles que funcionam em imóveis próprios cerca de 1/3 atendem às condições de acessibilidade. Mais uma vez, este indicador aponta para uma pior infraestrutura dos equipamentos que funcionam em imóveis alugados. Por exemplo, 32% dos CREAS que funcionam em imóvel próprio possuem banheiro adaptado para pessoas com dificuldades de locomoção e/ou necessidades especiais, enquanto entre os que funcionam em imóveis alugados apenas 12,2% atendem essa condição. (MDS, 2015, p. 78)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou discutir a política de assistência Social no Brasil no contexto neoliberal como mecanismo de enfrentamento da “questão social”. De acordo com os dados analisados pelo Censo Suas pudemos notar que ao longo dos anos houve um aumento no financiamento da PNAS, mas que esteve, na sua grande maioria, voltado para os programas de transferências de renda (BPC e bolsa família), restando somente menos de 20% do orçamento para financiar todo o conjunto de ações da proteção básica e especial, o que impactou diretamente em vários aspectos da implementação do SUAS.

Analizamos especialmente os impactos sob os recursos humanos e os equipamentos. No primeiro caso, incidiu diretamente sob as formas de contratação resultando num número mais baixo de contratos celetistas em relação a outras formas de vínculos. O grau de escolaridade predominante também é baixo fazendo com que os equipamentos apresentem mais funcionários com baixa escolaridade do que com nível superior. Já para os equipamentos o desfinanciamento impacta no fato da sua maioria ser de imóveis alugados o que, por sua vez, dificulta a acessibilidade, pois como os imóveis são alugados não se tem muito interesse/possibilidade em adequá-los às normas exigidas. Ainda com relações aos equipamentos pode identificar que embora tenha ocorrido uma expansão considerável dos mesmos, o número geral não ultrapassa 01 equipamento por município e em 2014 ainda existiam cidades que ainda não apresentavam nem CRAS e nem CREAS.

A Política de Assistência Social desde de sua consolidação através da PNAS e NOB/RH/SUAS apresentou um aumento dos seus investimentos, muito embora não tenha impactado na qualidade dos serviços prestados e dos equipamentos. Essa ampliação de recursos financeiros investidos na área social ocorreu paralelo às mais variadas ofensivas neoliberais, sendo muitas vezes utilizadas para garantia a manutenção da força de trabalho. No período recente o perfil dessas investidas se alterou numa direção mais conservadora, o que pode ser expresso na aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, oriunda da PEC 55/2016.

De acordo com IPEA (2016, p. 4) esta “propõe um Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito da União para os próximos 20 anos, estabelecendo um limite para as despesas primárias, individualizado por cada um dos poderes”. No novo regime proposto, o crescimento anual do gasto não poderá ultrapassar a inflação, o que implicará num

congelamento, em termos reais, destas despesas até 2036, nos patamares de 2016. Esta medida vai gerar um impacto sobre a Política de Assistência que, de acordo com o IPEA (2016, p.13-14),

[...] já no primeiro ano de vigência, [...] imporia uma redução importante de recursos do MDSA: o teto estimado garantiria apenas R\$ 79 bilhões ao invés dos R\$ 85 bilhões [...] representaria uma redução de 8%. Estas perdas tenderão a aumentar de maneira progressiva, alcançando 54% em 2036. Apesar da evolução dos gastos do MDS nos últimos anos, que passou de 0,89% do PIB em 2006 para 1,26% em 2015, com o NRF este indicador cairia para 0,70% do PIB em 2036.

Esta tendência revela que o acréscimo de investimentos ao longo dos anos de 2014 será transformado em decréscimo que impactará ainda mais a condição dos equipamentos e as formas de contratação. A situação ainda se agrava quando analisamos o BPC para pessoas idosas que de acordo com o IBGE em 2036 terá um aumento de 100% em sua demanda com um acréscimo de 10% da população total enquanto orçamento terá uma redução de 54%. O que significa dizer que estaremos com metade dos recursos para manutenção das ofertas dos serviços. Se isso acontecerá com as áreas de interesse do MDS e abarcará a maior parte dos recursos, imagine o impacto que terá sobre os demais serviços da Assistência Social que já no momento de expansão do financiamento não eram prioritários.

Diante da realidade que encontramos lança-se novas questões, quais os impactos que a nova emenda pode trazer sobre financiamento, sob os recursos humanos, sobre as formas de gestão da Política? A partir dos dados Censo Suas pode-se analisar também a participação social na Política e os benefícios SUAS comparando as informações ao longo dos anos. Essas e outras questões precisam ser estudadas considerando-se o aprofundamento da “questão social” que permanece como tendência diante da crise capitalista vigente.

REFERÊNCIAS

ACOVERDE, Ana Cristina. Questão Social no Brasil e Serviço Social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 2: Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social. Brasília: UnB, Centro de educação Aberta, Continuada e a distância, 1999.

ARANHA, Lucia. **Educação e Trabalho no contexto da terceira Revolução Industrial**. São Cristóvão: Editora UFS, 1999.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez – Unicamp, 1995.

BATISTA, Erika. **Fordismo, Taylorismo e toyotismo**: apontamentos sobre suas rupturas e continuidades. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/erika_batista.pdf . Acesso em 25 de outubro de 2014.

BRASIL. Ministério Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**, Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério Social e Combate à Fome. **NOB/RH/SUAS_** Anotada e Comentada, Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério Social e Combate à Fome. **Guia de Orientações – SUAS nº 1 – Proteção Social Básica de Assistência Social**, Brasília, 2005.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BEHRING, Eliane Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório. **Trabalho e seguridade social**: percursos e dilemas. Rio de Janeiro: Cortez, 2008.

DIOMISIO, Elisabete Batista. **Assistência Social – Avanços e retrocessos**: reflexões sobre os limites da Política Nacional de Assistência Social no enfrentamento da Questão Social no Brasil. 2009. Disponível em: [http://www.trabalhosgratuitos.com › Sociais Aplicadas › Serviço Social](http://www.trabalhosgratuitos.com/SociaisAplicadas/ServiçoSocial). Acesso em 23 de março de 2015.

KOGA, Dirce; KAZUO, Nakano. Perspectiva territoriais e regionais para política públicas brasileira. In: **Serviço Social e sociedade nº92**. São Paulo: Cortez , 2006.

IAMAMOTO, Marilda. A Questão Social no capitalismo. **Temporalis** - Revista da Associação Brasileira em Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), Ano III, 96.

IPEA. **POLÍTICAS SOCIAIS**: acompanhamento e análise. Brasília, 2015, nº 23. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25812 . Acesso em 05 de setembro de 2017.

IPEA. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília, 2016, nº27. Disponível em:

[http://](http://www.abrasco.org.br/site/wpcontent/uploads/2016/09/nt_27_IPEA_regime_fiscal_assistencia_social.pdf)

www.abrasco.org.br/site/wpcontent/uploads/2016/09/nt_27_IPEA_regime_fiscal_assistencia_social.pdf. Acesso em 28 de setembro de 2017.

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social no Brasil**: ensaios sobre: Estado, Política e sociedade. Ed.4. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2010.

MATOSSO, Jorge. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Ed. Nova Cultura, v. I, 1988.

MDS. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2014**: Análise dos componentes sistemáticos da Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2015. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/.../Censo%20SUAS%202014_Versao_atualizada.pdf Acesso em 12 agosto de 2017.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. **Temporalis** -Revista da Associação Brasileira em Ensino e Pesquisa em Serviço Social. ABEPSS, 3. Rio de Janeiro: ed. Graflin, jan-junho de 2001.

_____. A construção do Projeto – ético do Serviço Social frente a contemporaneidade. In: **Curso de Capacitação em serviço Social e Política Social**. Módulo I. Reprodução Social, trabalho e Serviço Social. Brasília: CFESS, ABPESS, CEAD, UnB,1999.

_____. BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. Biblioteca Básica de Serviço Social, V.I, São Paulo: ed. Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivonete. **Política social**: fundamentos e história. Biblioteca Básica de Serviço social. São Paulo: Cortez, 2010.

PACIEVITCH, Thais. John Maynard Keynes. Disponível em: <https://www.infoescola.com/biografias/john-maynard-keynes/>. Acesso em 08 de setembro de 2017

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “ questão Social” em debate**. Coleção Questões da Nossa Época, v. 1. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Maria Erica Ribeiro; TASSIGNY, Mota Mônica, BIZARRIA, Fabiana Pinto de Almeida. **Terceirização e Precarização do Trabalho na Política Pública de Assistência Social**. Disponível em: www.apgs.ufv.br > Capa > julho-setembro 2017: 9(3) 135-242 Acesso em 08 de setembro de 2017.

PIANA, Maria Cristina. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. Disponível em: [http://www. books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf](http://www.books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf) . Acesso em 08 de setembro de 2017.

SANTOS, Josiane Soares. “ **Questão Social**”: Particularidades no Brasil. Biblioteca Básica de Serviço Social, V.6. São Paulo: Cortez, 2015.

SIMIONATTO, Ivete. Expressões ideoculturais da crise na atualidade e sua influência teoricaparática. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CEFESS/ABEPPSS, 2009.

TORRES, Júlio César. O SUAS e a universalização da renda mínima no Brasil. In: **Serviço Social e Sociedade** nº 92. São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBEK. Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis** - Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social ABEPPSS, 3. Rio de Janeiro: ed. Graflin. Jan- junho de 2001.

_____. As ambiguidades da Assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. In: **Serviço Social e Sociedade** nº 77, São Paulo: Cortez, 2004.